

Le Ministre du Budget, des Comptes Publics
et de la Fonction publique

Le Secrétaire d'Etat
chargé de la Fonction Publique

Paris, le 20 SEP. 2007

Monsieur le Président,

Une fonction publique de carrière structurée autour des valeurs du service de l'intérêt général est un bien collectif ainsi qu'un élément de l'identité et de la cohésion de la France. L'exigence renouvelée de performance des administrations et l'évolution des attentes de la société et des agents publics nous invitent cependant à revisiter, à grande échelle, les perspectives d'avenir de la fonction publique française.

Le Président de la République a souhaité à cet effet un débat large et ouvert. Il s'agit d'établir un constat aussi partagé que possible concernant la place et le rôle du service public ainsi que les missions et métiers des fonctionnaires, afin de refonder le lien qu'ils entretiennent avec la nation. Nous souhaitons proposer aux fonctionnaires une nouvelle ambition pour le service public.

Nous ouvrirons donc le 1er octobre prochain, en présence du Premier ministre, une conférence nationale qui débattra des valeurs, des missions et des métiers de la fonction publique. Cette réunion inaugurale lancera un cycle de débats et de consultations, qui s'achèvera en mars 2008.

En termes d'organisation, cette conférence nationale sera composée de membres permanents qui se réuniront périodiquement, sous notre présidence, en séance plénière. Les membres permanents se répartiront en trois collèges : un collège des organisations syndicales qui représentent les personnels au sein des trois conseils supérieurs de la fonction publique, un collège des employeurs publics, ainsi qu'un collège de personnalités qualifiées qui pourront apporter leur regard et leur expérience sur les évolutions du service public et les attentes des fonctionnaires et de la société civile.

Par ailleurs, afin de doter cette conférence de la représentation la plus large possible, seront conviés, en tant qu'observateurs, des représentants des organismes appartenant à la commission nationale de la négociation collective.

La conférence s'appuiera également sur les contributions au débat public émanant des fonctionnaires, des citoyens et des forces vives de la nation qui auront souhaité s'exprimer. Un

Monsieur Jean-Ludovic SILICANI
Conseiller d'Etat
Président de sous-section
1, place du Palais-Royal
75100 Paris Cedex 01

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

appel public à contribution sera lancé le 1[er] octobre en ce sens et un effort sans précédent d'animation et de communication sera conduit afin que chacun soit en mesure de participer à ce débat national.

S'agissant des résultats attendus, les travaux de la conférence devront aboutir à l'élaboration d'un livre blanc sur l'avenir de la fonction publique et le service public de demain. Ce document-cadre restituera, sous la forme d'un état des lieux problématisé, ces mois de débats et de consultations. Il dégagera également des orientations précises sur la réforme de la fonction publique.

En vue de la rédaction de ce livre blanc, nous souhaitons désigner un rapporteur général, grand connaisseur des sujets relatifs à la fonction publique française. Il lui sera adjoint un rapporteur scientifique, disposant d'une connaissance fine des expériences menées à l'étranger en matière de réforme des services publics et d'une approche centrée sur les attentes des citoyens. Afin que le livre blanc soit le fruit d'un travail collectif, le rapporteur général, assisté du rapporteur scientifique, animera une équipe projet constituée des représentants des principales directions en charge du pilotage de la fonction publique.

Cette équipe projet participera à l'animation des réunions de la conférence. Elle pourra apporter des contributions écrites ou orales au débat et conduire des auditions et des recherches complémentaires. Par ailleurs, avec les concours techniques adéquats, elle exploitera et analysera les résultats des contributions publiques recueillies parallèlement, sur le site Internet de la conférence, ainsi que les enseignements des sondages d'opinion qui accompagneront la démarche. Elle assurera, au sein du livre blanc, la restitution et la synthèse des contributions, ainsi que la fonction de modérateur du site Internet pour la mise en ligne des contributions au débat.

S'agissant des informations techniques nécessaires à ses travaux, le rapporteur général et le rapporteur scientifique pourront naturellement solliciter les services de l'Etat concernés. La qualité, la richesse et l'originalité des apports du rapporteur général et de l'équipe projet, de même que leur capacité à prendre en compte des contributions pluralistes, sont les gages de réussite de cette conférence.

Nous connaissons votre très grande expérience et votre connaissance des enjeux relatifs à la réforme de l'Etat et à la fonction publique en France. C'est pourquoi nous souhaitons vous confier les fonctions de rapporteur général.

Nous vous remercions de nous tenir régulièrement informés de l'avancement de vos travaux. Le livre blanc devra nous être remis au mois de mai 2008 pour être ensuite rendu public.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

avec mes remerciements — A vous

Eric WOERTH — André SANTINI

Sommaire

ANNEXES

Avant-propos

Vingt-cinq ans après l'intervention de l'actuel statut général de la fonction publique, les pouvoirs publics ont souhaité qu'une réflexion d'ensemble soit menée sur l'avenir de la fonction publique.

En effet, au cours de cette période, notre pays s'est considérablement transformé, dans un contexte européen et mondial lui-même en profonde mutation. L'exigence accrue d'efficacité des administrations, mais aussi l'évolution des attentes de la société, tout particulièrement des agents publics dont le niveau de formation et de qualification a sensiblement augmenté, nécessitent de s'interroger sur la pertinence du régime actuel de la fonction publique et sur son évolution. Cela est d'autant plus urgent que près d'un tiers des effectifs de la fonction publique va être renouvelé au cours des dix prochaines années. L'utilité d'une telle réflexion n'a été contestée par personne.

Toutefois, sauf à la réduire à un exercice managérial ou juridique, utile mais insuffisant, cette réflexion sur la fonction publique ne pouvait être menée sans être intégrée à une approche plus large portant sur les services publics, sujet qui concerne et qui intéresse la société tout entière.

C'est dans ce contexte que la conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique a été ouverte par le Premier ministre le 1er octobre 2007. Ses travaux, qui ont duré six mois, s'achèvent avec la publication de ce livre blanc. Le débat a pris de nombreuses formes, associant, outre des spécialistes des questions de fonction publique, les organisations syndicales, des responsables publics, des fonctionnaires et des usagers, à Paris, en région et à l'étranger.

Une instance consultative collégiale présidée par Éric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique, composée des huit syndicats représentatifs de la fonction publique, des employeurs des trois composantes de la fonction publique (État, collectivités territoriales et hôpitaux) et de personnalités qualifiées, s'est réunie chaque mois pour débattre des grandes questions posées et faire le point sur l'avancement des travaux.

Les ministres, accompagnés des rapporteurs de la conférence nationale, ont rencontré, à Berlin et à Londres, leurs homologues, afin de comparer les actions menées en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. Parallèlement, ils se sont rendus en région (Rennes, Poitiers, Strasbourg, Metz, etc.) pour participer à des conférences-débats organisées dans les écoles de la fonction publique, rassemblant de jeunes fonctionnaires et des usagers. Ils ont aussi rencontré près

d'une cinquantaine de parlementaires pour connaître leurs analyses et leurs propositions.

J'ai moi-même, en tant que rapporteur général de cette conférence nationale, auditionné ou rencontré plus d'une centaine de personnes, françaises ou étrangères, issues d'horizons les plus variés, notamment, à plusieurs reprises, les responsables de chacune des organisations syndicales de la fonction publique, ainsi que certaines confédérations nationales de salariés ou de chefs d'entreprise.

Cinq tables rondes thématiques ouvertes au public portant respectivement sur les valeurs du service public, les expériences étrangères de réforme de la fonction publique, les services publics et l'Europe, les usagers des services publics ou encore le management des organisations, ont fourni l'occasion de confronter le point de vue d'experts, de fonctionnaires et d'usagers.

Un forum Internet permanent, ouvert en octobre, a permis de recueillir des points de vue et des propositions de fonctionnaires et d'usagers (plus de 350 000 internautes ont participé au débat, plus de 20 000 ont déposé une contribution écrite). Plusieurs enquêtes d'opinion (20 000 personnes interrogées au total) ont, en outre, été réalisées sur les valeurs de la fonction publique et sur la perception des réformes en cours ou à venir. Des usagers et des fonctionnaires ont pu échanger leurs points de vue et leurs attentes sur des thèmes importants (égalité, mobilité, management, qualité de service, etc.) dans le cadre d'une soixantaine de groupes de travail. Une « semaine de la fonction publique », qui s'est tenue du 4 au 8 février 2008, a permis de réaliser une première synthèse de l'ensemble des travaux.

Enfin, les retombées des trois conférences sociales qui ont réuni, depuis l'automne, les ministres en charge de la fonction publique et les partenaires sociaux autour de thèmes clés (pouvoir d'achat, dialogue social, parcours professionnels) ont utilement enrichi les débats de la conférence nationale.

Ce livre blanc est donc issu de tous ces travaux, d'où sont ressortis deux traits saillants : un très fort attachement de tous, agents publics et citoyens, au modèle français de service public, élément de l'identité et de la cohésion nationales, mais aussi une formidable attente de modernisation de nos services publics et de notre fonction publique afin qu'ils correspondent et qu'ils répondent mieux aux besoins de la France d'aujourd'hui et de demain.

J'ai cherché à retracer aussi fidèlement et complètement que possible ces six mois de débat et de réflexion, dans un document accessible qui explique, qui analyse et qui propose un cap. Mais il m'est aussi parfois revenu, sur des sujets qui étaient moins consensuels que les autres, de faire des choix, en mon âme et conscience, éclairé par mon expérience de la gestion et de la direction de diverses administrations ou établissements publics. Je l'ai fait sans tabou ni provocation, c'est-à-dire avec franchise, mais en évitant de blesser et donc en respectant ceux qui pourraient ne pas partager mon opinion, avec la double et profonde conviction que le service public et la fonction publique peuvent être des atouts considérables pour la France, mais qu'ils le seront si, et seulement si, ils sont capables de se rénover profondément. Cette conviction trouve sans doute son origine, au-delà de mon expérience professionnelle et de ce vaste débat de six mois, qui m'a beaucoup appris, dans l'exemple que m'ont donné mes parents instituteurs, fonctionnaires

à la fois rigoureux et innovants, à l'écoute permanente d'élèves et de parents de toutes conditions, ce qui, pour eux, était l'essence et la finalité mêmes du service public.

Pour la rédaction de ce livre blanc, j'ai reçu l'appui précieux, outre de toutes les administrations, notamment de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de Catherine Fieschi, rapporteur scientifique, de Philippe Barbat et de Fabrice Benkimoun, rapporteurs-adjoints. Je les en remercie vivement.

Ce livre blanc, qui ne lie bien sûr ni les présidents de l'instance consultative collégiale, c'est-à-dire les ministres, ni ses membres, constitue désormais une base de travail accessible à tous, afin que les pouvoirs publics et les organisations syndicales de la fonction publique puissent s'engager dans une nouvelle phase : celle de la concertation et de la négociation sur l'avenir de la fonction publique française.

Jean-Ludovic SILICANI

Avril 2008

Introduction générale

Les services publics constituent en France un pilier fondamental du pacte national. Plusieurs raisons l'expliquent. Notre pays, sous l'Ancien Régime comme depuis la Révolution, s'est principalement constitué autour de l'État ; un État unitaire, doté d'un exécutif fort, garantissant la cohésion d'une nation diverse : territoires, communautés, individus. Mais la passion française pour le principe d'égalité a aussi constitué un terrain favorable au développement des services publics considérés comme l'outil privilégié de mise en œuvre de ce principe.

Dans ce contexte, le service public serait, pour certains, l'archétype de l'excellence française, depuis plusieurs siècles : celle de nos ingénieurs des ponts et chaussées créant, dès le XVIIIe siècle, un réseau moderne d'infrastructures, de nos militaires, administrateurs et juristes, sous la Révolution et l'Empire, de nos instituteurs de la IIIe République, de nos médecins et chirurgiens des hôpitaux publics depuis la Seconde Guerre mondiale, de nos concepteurs et constructeurs de centrales nucléaires ou de TGV, en passant par celle des créateurs français de la fiscalité moderne (impôt sur le revenu ou TVA) ou des grands stratèges et réformateurs publics des « Trente Glorieuses », comme Michel Debré, Jean Monnet, Paul Delouvrier ou Pierre Laroque, etc. La liste, fréquemment rappelée, est longue de ces réussites françaises, souvent exportées, en matière d'administration et de services publics. Pour ceux qui s'en tiennent à cette vision des choses, il conviendrait de conserver le système existant, voire de remettre en cause les évolutions récentes des modes de gestion des services publics, pour revenir à l' « âge d'or » du service public.

Pour d'autres, cette conception du « service public à la française » serait frappée de deux « tares » irrémédiables : elle n'est plus qu'une façade cachant mal des réalités bien différentes ; elle n'est plus adaptée au monde moderne et elle constitue même un fardeau écrasant pour la France et pour les Français. À l'appui de cette thèse, défendue par beaucoup en France comme aux niveaux européen et international, sont avancés les arguments suivants : le poids considérable, nettement supérieur à la moyenne des autres pays développés, des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques, sans pour autant que l'objectif de redistribution – qui en est la justification principale – ne soit correctement atteint ; l'importance du chômage et de la précarité, dans un pays pourtant globalement riche (cinquième puissance économique mondiale) ; l'efficacité médiocre de notre système éducatif aussi bien en ce qui concerne les apprentissages fondamentaux que l'insertion professionnelle ; le coût élevé et croissant de notre système de santé ; l'inadaptation du statut de la fonction publique. Pour la plupart des personnes qui s'en tiennent à cette vision des choses, la solution ne pourrait être que de réduire fortement le champ des services publics, d'en soumettre une part croissante au régime de la concurrence et de mettre en question l'existence même d'une fonction publique avec pour objectif de réduire l'État et les services publics à un format minimal.

Il s'agit là de deux visions d'une même réalité perçue, dans les deux cas, comme insatisfaisante : l'une au regard de ce qu'elle aurait été dans le passé et l'autre de ce qu'elle devrait être dans le futur. Si beaucoup des données ainsi avancées par les tenants de ces deux thèses opposées sont exactes, d'autres sont, en revanche, partielles voire partiales et les conclusions inverses qui en sont tirées ne sont, par conséquent, guère pertinentes pour un pays comme la France, en ce début de IIIe millénaire.

***

En vérité, il n'est pas possible d'établir un diagnostic correct et de formuler des propositions satisfaisantes concernant les services publics et la fonction publique sans tenir compte des formidables mutations qu'a connues notre pays depuis la Libération, époque où a été dessiné le paysage des services publics français, ou même depuis un quart de siècle (le statut actuel de la fonction publique date de 1983).

Au cours de cette période, l'économie et la société françaises se sont profondément transformées. La production de biens et de services a été multipliée par six, le niveau de vie de la population française (qui est passée de 40 à 64 millions d'habitants) a été multiplié par quatre : sur ces critères, la France arrive en toute première place parmi les grands pays européens, même si le rythme de progression n'a cessé de se ralentir. Pays encore fortement rural en 1945, la France s'est dotée en un demi-siècle d'une industrie dont plusieurs entreprises sont des leaders mondiaux et est désormais une grande puissance en matière de production de services. Des mouvements de population considérables en ont résulté sur le territoire. L'organisation sociale et les modes de vie se sont aussi profondément transformés. Les attentes et les exigences de la population, et donc des usagers comme des fonctionnaires, se sont fortement accrues.

Un autre bouleversement fondamental est intervenu : il était possible, en 1946, et peut-être encore, pour partie, en 1983, de concevoir les services publics et la fonction publique à un niveau purement national. Mais, depuis une vingtaine d'années, dans un monde devenu global, la compétition, qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore, est devenue totale : elle ne concerne pas seulement les entreprises, mais aussi les systèmes d'administration publique ou encore les régimes juridiques. Chaque pays est « noté » et « coté » et ses « avantages comparatifs » sont auscultés. L'efficacité du service public et de la fonction publique est, plus que jamais, un facteur déterminant des investissements internationaux et du développement économique, donc de l'emploi et du pouvoir d'achat. À cet égard, notre pays dispose encore d'une bonne image, mais certains classements internationaux largement médiatisés, à la méthodologie certes souvent opaque et contestable, nous placent médiocrement. Il faut donc non seulement poursuivre, mais accélérer la modernisation de nos services publics et de la fonction publique.

On peut enfin relever que la part du PIB consacrée par notre pays à la rémunération des agents des collectivités publiques, soit 13 % environ, est, depuis vingt ans, la plus élevée des pays du G7. Il faut aussi souligner la croissance

très importante (+ 25 %) des effectifs de la fonction publique en un quart de siècle (soit un taux sensiblement plus élevé que celui de l'augmentation de la population active française pendant la même période). Or, une bonne partie de cette croissance des effectifs résulte de l'empilement des structures et des niveaux d'administrations nationales et locales, conséquences de l'absence de vrais choix, notamment à la suite de la décentralisation. Elle résulte aussi de la complication et du volume croissants des textes dont souffrent autant les agents qui ont à les faire appliquer que les citoyens et les entreprises auxquels ils s'appliquent : cela explique, en partie, l'image brouillée de l'administration.

Dans ce triple contexte, les services publics et la fonction publique devaient eux-mêmes se transformer, dans leur organisation, leurs méthodes ou leur gestion ; et ils l'ont fait. Mais l'ont-ils fait suffisamment ? Devaient-ils se borner à suivre, bon gré, mal gré, ces mutations ou plutôt les précéder, voire les conduire, comme cela avait été le cas aux grands moments de notre histoire ?

***

Indépendamment de ces profondes mutations, un problème intrinsèque à nos services publics et à notre fonction publique ne peut être éludé : il s'agit du décalage important entre les principes et les valeurs affichés et la réalité. Cette situation conduit à s'interroger sur leur pertinence et crée de multiples frustrations, tant pour les personnels que pour les usagers. Évoquons quelques cas caractéristiques.

On ne peut qu'adhérer – on y reviendra – à l'idée qu'un service public se distingue fondamentalement d'un autre service par le fait qu'il doit être facilement accessible à tous ceux qui en ont besoin dans des conditions similaires. Or, aujourd'hui, en matière de sécurité par exemple, mission qui est pourtant au cœur même du service public, selon que l'on habite le centre de Paris, le monde rural ou certaines banlieues de grandes agglomérations, force est de constater que les inégalités de moyens comme de résultats sont criantes. Le respect du principe d'égalité impliquerait, dans ce cas, de considérables redéploiements de moyens humains. L'égalité est donc indissociable de l'adaptabilité du service public.

Une autre des forces de l'action publique est de prévoir et de mobiliser des moyens importants au service d'objectifs à long terme, ce que ne peut pas toujours faire l'initiative privée. Or, par exemple, en matière d'entretien de notre réseau ferroviaire comme dans le domaine universitaire, notre sous-investissement est considérable. On ne peut pourtant objecter qu'il faudrait globalement augmenter encore la dépense publique, puisqu'elle est déjà supérieure à ce qui est constaté dans des pays européens comparables à la France. Là aussi, la réalisation des objectifs mêmes du service public nécessiterait de considérables redéploiements de moyens financiers entre les différentes politiques publiques.

Venons-en aux principes d'équité et de justice qui inspirent aussi les valeurs du service public et animent nombre d'agents de la fonction publique. Sont-ils aujourd'hui respectés dans un système qui se fonde légitimement sur le mérite pour ce qui concerne les modes de recrutement, mais le prend en compte de façon

si insuffisante pour le déroulement de la carrière, pour les parcours professionnels ou pour la rémunération des agents ? Cette situation est-elle individuellement juste ? Est-elle collectivement efficace ?

Prenons un autre exemple : même si les missions de la fonction publique, on le sait, nécessitent généralement un niveau de qualification supérieur à la moyenne de celui de l'ensemble des salariés, on ne peut qu'être frappé par le fait que la fonction publique d'aujourd'hui est de moins en moins accessible à de nombreuses personnes, notamment à celles sans diplôme, et tend à être moins représentative, sur les plans culturel et social, de la société française, en raison principalement de ses modes de recrutement. L'égal accès à l'emploi public, affirmé solennellement par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, est-il, dans ces conditions, effectivement assuré ?

On doit encore signaler l'hypocrisie des modes de gestion de la fonction publique : les règles pertinentes et constamment réaffirmées du statut (séparation du grade et de l'emploi ; promotion selon la valeur professionnelle des agents ; simplicité et clarté des régimes de rémunération) sont dans les faits régulièrement méconnues par les employeurs publics.

***

Ces graves dysfonctionnements, dont pâtissent tout autant les agents que les usagers des services publics, mais aussi les contribuables, sont, pour l'essentiel, dus à des erreurs de prévision, de diagnostic, de stratégie et de méthode dont la responsabilité incombe essentiellement aux décideurs publics. Depuis plusieurs décennies, ceux-ci n'ont pas voulu, pas pu ou pas su conduire les réformes nécessaires, manifestant ainsi, comme cela a déjà été maintes fois souligné, une gouvernance et un management publics assez médiocres, et méconnaissant la valeur suprême de toute grande organisation publique ou privée : l'exemplarité du sommet. Au-delà, sans doute, d'erreurs individuelles, cette situation est d'abord le résultat de la difficile adaptabilité de l' « appareil public » dans son ensemble.

De profondes réformes sont donc nécessaires et sont désormais engagées : il faut qu'elles aboutissent car il en va de l'avenir même de nos services publics. Plaider la cause des services publics doit conduire à se battre pour leur transformation. S'accrocher au *statu quo* conduirait à les affaiblir considérablement.

Pour autant, faut-il « jeter le bébé avec l'eau du bain » ? Peut-on, et doit-on, faire table rase de l'histoire, des usages, ou des réussites de nos services publics ? Doit-on aller vers un « meilleur des mondes » où la concurrence régnerait en maître sur toutes les activités humaines et où les lois du marché en seraient l'alpha et l'oméga ?

Dans un monde où dominent de plus en plus les valeurs économiques et financières et où la compétitivité constitue la condition même de la survie des entreprises, y a-t-il encore place pour des activités d'intérêt général qui, certes, doivent obéir à un principe d'efficacité, mais n'ont cependant pas de but lucratif ? Ces activités d'intérêt général doivent-elles se limiter aux fonctions régaliennes, au sens strict,

c'est-à-dire principalement celles auxquelles s'attachent des prérogatives de puissance publique, ou peuvent-elles encore comprendre des prestations de service tendant, par exemple, à la solidarité ou à l'émergence d'un environnement propice à la création de biens matériels ou immatériels ? Par quels organismes et par quels agents ces activités d'intérêt général doivent-elles être assurées ? La réponse à ces questions ne doit résulter ni d'*a priori* idéologiques ni, comme certains l'affirment, de l'application automatique de règles ou de jurisprudences émanant des seules instances de l'Union européenne. Des marges de manœuvres nationales existent ; elles sont confortées par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. Encore faut-il les utiliser.

Ces questions, auxquelles on tentera d'apporter des réponses, posent, en réalité, une nouvelle fois celle de la pertinence d'un modèle européen de société, coexistant avec celui porté par les États-Unis, ou encore avec celui des grands pays émergents. Ce modèle européen se caractérise, on le sait, par la recherche conjointe de la solidarité et de l'efficacité, aucun de ces deux objectifs ne devant être atteint au détriment de l'autre. La politique de « reconstruction des services publics » menée au Royaume-Uni au cours des dernières années montre l'actualité et l'intérêt de ce modèle. Le modèle social européen est construit autour d'une très large classe moyenne et d'un consensus sur des « inégalités raisonnables ». D'autres modèles, celui des États-Unis et souvent celui des grands pays émergents, s'accommodent au contraire d'inégalités plus fortes. Dans le modèle européen, le service public est le lieu où se retrouvent tous les citoyens ; dans le second, l'action publique se concentre sur les plus pauvres. Le premier est, depuis un siècle, associé au concept de solidarité, le second à celui de compassion.

Si l'on estime pertinent le modèle européen de société, ce qui est ressorti des débats préparatoires au livre blanc et correspond aux vœux d'une large majorité de nos concitoyens, une série de conséquences doivent être tirées sur les valeurs et les missions des services publics, ou encore sur le rôle de la fonction publique. C'est l'objet de ce livre blanc de les identifier, en tenant le plus grand compte des attentes concrètes des fonctionnaires et des usagers des services publics telles qu'elles sont ressorties des débats de la conférence nationale : elles sont, plus souvent que l'on ne pense, convergentes.

La multiplicité des initiatives et des démarches réformatrices qui se sont développées au cours des dernières années dans les administrations, en matière de gestion des ressources humaines, témoigne de la réceptivité au changement des acteurs de la fonction publique : il faut faciliter et accélérer ce mouvement, en lui donnant un sens et une dimension nouvelle.

L'objectif central des préconisations du livre blanc sera de faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France : pour son équilibre et son épanouissement social, pour son développement économique, pour son influence dans le monde et le rayonnement de ses valeurs. Il s'agit, en définitive, de proposer les éléments d'un pacte rénové entre la nation, ses services publics et sa fonction publique. Il s'agit enfin, en énonçant de façon claire les valeurs, les missions et les métiers des services

publics et des agents qui les incarnent, de participer, selon l'expression de Marcel Gauchet, au « réarmement intellectuel » d'une France réconciliée avec la modernité et prête à en relever tous les défis.

Les concepts de service public et de fonction publique sont intuitivement connus de tous, mais chacun en a une définition assez imprécise, ce qui conduit souvent à des confusions, à des faux débats et, par suite, à de fausses solutions. Il a donc paru nécessaire de commencer le livre blanc par une description, brève, mais suffisante, du « paysage des services publics en France », en y rassemblant, sans porter à ce stade de jugement, des données qui permettent de comprendre, à la fois l'extraordinaire variété – et parfois complexité – de ce paysage, mais aussi ce qui en fait le fil directeur d'ensemble : des valeurs et des principes communs. Le lecteur familier de ces questions pourra parcourir plus rapidement le I de cette première partie. En revanche, le II dessine, semble-t-il pour la première fois, une présentation synthétique des valeurs du service public et de la fonction publique, approche assez nouvelle en France qui constitue un apport essentiel de la conférence nationale. Après la présentation, dans la première partie, de toutes ces données, la seconde partie établit un diagnostic et formule des propositions pour chacun des trois thèmes de la conférence nationale : les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique. Quelles en sont les forces et les faiblesses, quelles sont leurs causes et quelles réformes faut-il mener ?

Première partie

Le paysage des services publics en France

Un ensemble très contrasté, mais fondé sur des valeurs et des principes communs

Les services publics et leurs agents font partie de la vie quotidienne des Français. Prendre les transports en commun, confier aux enseignants l'éducation de ses enfants ou payer ses impôts sont autant d'expériences partagées par l'ensemble de nos concitoyens. Mais ces contacts réguliers ne donnent pas nécessairement aux usagers une vision d'ensemble du monde foisonnant et complexe des services publics. Au début de ce livre blanc, et avant de proposer des réformes concernant le service public et la fonction publique, il est donc essentiel d'expliquer au lecteur ce qu'est le service public, quelles sont ses missions et quelle est la situation de celles et ceux qui y travaillent (« Secteur public, service public, collectivités publiques, fonction publique : de quoi parle-t-on ? », p. 21). Il convient aussi de dresser le panorama des principes et des valeurs qui donnent son unité et sa cohérence à cet ensemble très divers (« Les valeurs des services publics et de la fonction publique : un corpus commun en cours d'évolution », p. 50).

Secteur public, service public, collectivités publiques, fonction publique : de quoi parle-t-on ?

Il ressort des débats de la conférence nationale que des confusions peuvent être faites sur le périmètre des services publics et de la fonction publique. Pour appuyer leur critique quant à la qualité des services rendus par les fonctionnaires, de jeunes usagers s'exprimant dans le cadre d'une table ronde citent de mauvaises expériences à un guichet de la SNCF ou des Assedic, où ils ont pourtant eu affaire à des agents sous contrat de droit privé. Pour illustrer les progrès du service public, ces mêmes usagers donnent en exemple les qualités de la prestation de La Banque postale, qui n'exerce pas de missions de service public, à l'exception de la distribution du livret A.

Mais il serait bien présomptueux d'ironiser sur des confusions qui résultent, en fait, d'un système où secteur public, service public et fonction publique s'imbriquent souvent de façon particulièrement complexe. Ainsi, La Poste, exemple fréquemment cité par les usagers qui se sont exprimés dans le cadre des débats de la conférence nationale pour juger le service public, assure-t-elle à la fois le service public des envois postaux, des services concurrentiels de transport de courrier par le biais de sa filiale Chronopost, et des activités bancaires et d'assurance qui n'ont, pour la plupart, rien à voir avec le service public. Ambiguïté des missions, mais aussi du statut de ceux qui les exercent : le service public des envois postaux est aujourd'hui fréquemment assuré par des facteurs régis par des contrats de droit privé.

On pourrait objecter qu'il est dans la nature même d'un établissement public industriel et commercial comme La Poste de mêler service public et activité commerciale, fonctionnaires et agents de droit privé. Mais qu'en est-il du praticien

hospitalier autorisé par contrat à exercer une activité libérale dans l'établissement public hospitalier où il travaille ordinairement ? Ou de la possibilité offerte à des hôpitaux publics et à des praticiens libéraux de gérer en commun des blocs opératoires dans le cadre de groupement de coopération sanitaire[1] : le patient opéré dans ce cadre peut légitimement se demander si l'intervention qu'il a subie relève du service public hospitalier ou de la médecine libérale.

Ces quelques exemples montrent que les confusions sont permises et qu'il est nécessaire, par conséquent, de préciser de quoi et de qui l'on parle lorsqu'on évoque les domaines du secteur public, du service public et de la fonction publique.

Effectifs du secteur public et des services publics en France en 2005*

Les chiffres de ce tableau sont analysés et commentés aux pages 26 et suivantes.

Secteur public : 6 355 000**

Catégories d'organismes	Effectifs
Entreprises publiques[1] n'exerçant pas de missions de service public	200 000**
Personnes morales de droit public et autres entreprises publiques	
État et ses établissements publics	2 771 000[2]
Collectivités territoriales et leurs établissements publics	1 633 000[3]
Hôpitaux	1 023 000
Caisses nationales de sécurité sociale	16 000
Entreprises publiques exerçant des missions de service public	712 000
Total	**6 155 000**
Dont service public administratif	5 321 000[4]
Dont service public industriel et commercial	834 000[5]
Personnes morales de droit privé (sociétés, associations, etc.) exerçant des missions de service public	
Dont service public administratif	710 000
Dont service public industriel et commercial	300 000**
Total	1 010 000**

Service public : 7 165 000**
dont service public administratif : 6 031 000
dont service public industriel et commercial : 1 134 000**

* Les données chiffrées de ce tableau sont issues de regroupements effectués à partir notamment d'éléments figurant dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

** Estimation[2].

[1] Entreprises controlées majoritairement par une ou plusieurs personnes morales de droit public.

[2] Soit la somme des effectifs de la fonction publique de l'État (2 543 000), des établissements publics industriels et commerciaux de l'État hors entreprises publiques (39 000), des emplois aidés (125 000) et des organismes et des groupements d'intérêt public (64 000), ces deux dernières catégories étant, par convention, intégralement rattachées à l'État (et assimilées à ses établissements publics).

[3] Soit la somme des effectifs de la fonction publique territoriale (1 613 000) et des établissements publics industriels et commerciaux locaux (20 000).

[4] Soit la somme des effectifs des trois fonctions publiques (5 180 000), des emplois aidés (125 000), et des caisses nationales de sécurité sociale (16 000).

[5] Soit la somme des effectifs des entreprises publiques (712 000), des établissements publics industriels et commerciaux de l'État hors entreprises publiques (39 000), des établissements publics industriels et commerciaux locaux (20 000), et des organismes consulaires – notamment les chambres de commerce et d'industrie – et des groupements d'intérêt public (64 000), rattachés par convention à cette catégorie.

1. Cette possibilité est ouverte par le 2° de l'article L. 6133-1 du code de la santé publique.

2. L'estimation porte sur deux ensembles (celui des effectifs des entreprises publiques n'exerçant pas de missions de service public et celui des effectifs des personnes morales de droit privé exerçant des missions de service public industriel et commercial) ne constituant pas des emplois publics au sens de l'observatoire de l'emploi public.

Qu'est-ce qu'un service public ?

Pour bon nombre de nos concitoyens, le service public s'incarne dans un certain nombre d'institutions de toute nature, allant de la police nationale à Électricité de France en passant par l'hôpital public, dont le point commun est d'accomplir des missions d'intérêt général. Il est exact que ces institutions sont chargées de missions de service public. Pour autant, l'énumération exhaustive de la totalité des organismes qui en exercent donnerait une image par trop disparate du service public d'où il serait difficile de faire émerger une conception d'ensemble de cette activité. Il faut donc, pour définir le service public, se situer en amont de son exécution par telle ou telle institution et identifier les éléments qui le constituent.

L'identité du service public français

L'implication d'une personne publique : de la gestion directe au simple contrôle

L'existence d'un service public nécessite, d'abord, l'implication d'une personne publique, qu'il s'agisse de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public. Ce point est important, car il permet de distinguer, au sein des activités de prestation de service, celles qui sont susceptibles de relever du service public de celles qui n'impliquent aucune personne publique et n'en relèvent par conséquent pas.

Cette implication peut prendre plusieurs formes qui se distinguent entre elles selon le degré d'intervention de la personne publique. Ce degré est le plus élevé dans le cas de la régie, qui se définit comme la gestion directe d'un service public par l'administration. La défense nationale, les affaires étrangères ou l'administration des impôts sont des exemples de régie. Ce mode de gestion a eu toutefois tendance à perdre de son importance depuis une vingtaine d'années. C'est ainsi que France Télécom, aujourd'hui société privée dont l'État ne détient plus que 27,4 % du capital, était, jusqu'en 1990, gérée en régie sous la forme d'une direction centrale de ministère, comme la direction générale de la police nationale.

L'État ou les collectivités territoriales peuvent aussi confier l'exécution du service public à un établissement public, c'est-à-dire à une personne publique dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Disposant d'une grande latitude pour mener à bien ses missions, l'établissement public est cependant placé sous la tutelle d'une autre personne publique qui lui fixe des objectifs, participe à son conseil d'administration et contrôle sa gestion financière. En réalité, le degré de contrôle, par l'État et les collectivités territoriales, des établissements publics qui leur sont rattachés, est très variable. Il est élevé dans le cas des établissements publics locaux d'enseignement que sont les collèges et les lycées[3], mais beaucoup plus réduit lorsque le mode de gestion de l'établissement est proche de celui d'une société privée. Établissement public depuis 1946, EDF disposait d'une

3. Article L. 421-1 du code de l'éducation.

très large autonomie vis-à-vis de l'État bien avant sa transformation en société anonyme en 2004[4].

Les collectivités publiques peuvent encore choisir de déléguer la gestion d'un service public à une personne privée. Pratique fort ancienne, elle a été consacrée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et reprise dans la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin ». La délégation de service public se définit aujourd'hui comme un contrat par lequel une personne publique confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé[5]. Ce contrat est assorti d'un cahier des charges par lequel l'administration impose à la personne privée délégataire des obligations quant à l'organisation et au fonctionnement du service public délégué. Le délégataire est rémunéré par des redevances versées par les usagers et dont le tarif est fixé par le contrat de délégation. Les autoroutes et, dans bien des cas, la distribution d'eau potable ou l'assainissement sont gérés par des sociétés privées dans le cadre de délégations de service public.

Il arrive, enfin, que la loi ou la jurisprudence indiquent qu'une personne privée est chargée de la gestion d'un service public. Dans ce cas, l'implication de la personne publique peut prendre deux formes. Elle peut, d'une part, contrôler l'activité des personnes privées désignées par la loi ou la jurisprudence en les soumettant, par exemple, à une procédure d'agrément. C'est le cas des fédérations sportives, dont l'agrément par le ministre chargé des sports est subordonné à l'adoption de statuts comportant certaines dispositions obligatoires et d'un règlement disciplinaire conforme à un règlement type[6]. Elle peut, d'autre part, imposer aux personnes privées concernées de s'associer aux objectifs d'intérêt général qu'elle définit et dont elle contrôle l'application. Ainsi, les établissements privés de santé auxquels la loi confie l'exécution du service public hospitalier ne peuvent effectivement accomplir cette mission que si leur projet d'établissement est compatible avec les objectifs du schéma d'organisation sanitaire arrêté par le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation[7]. La jurisprudence du Conseil d'État a, de son côté, affirmé qu'étaient chargées de la gestion d'un service public des personnes privées telles que les fédérations sportives[8], les organismes corporatifs agricoles[9] ou encore les ordres professionnels[10].

À l'inverse, l'implication d'une personne publique dans la gestion d'une activité n'implique pas toujours que cette activité relève du service public. La circonstance que l'entreprise Renault ou de nombreuses banques et compa-

4. Article 24 de la loi nº 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

5. Cette définition est celle de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales, mais peut s'appliquer aux délégations de service public opérées par l'ensemble des personnes publiques, qu'il s'agisse de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public.

6. Article L. 131-8 du code du sport.

7. Articles L. 6112-2, 6121-3 et 6161-6 du code de la santé publique.

8. Décision du Conseil d'État du 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport.*

9. Décision du Conseil d'État du 28 juin 1946, *Morand.*

10. Décision du Conseil d'État du 2 avril 1943, *Bouguen.*

gnies d'assurances aient été possédées par l'État n'a pas eu pour effet de faire de la construction automobile, de l'octroi d'un prêt bancaire ou de la rédaction d'une police d'assurance des activités de service public. Ainsi, les activités du secteur public incluent à la fois des activités de service public et d'autres qui ne présentent en rien ce caractère.

Selon l'Insee, les entreprises publiques, c'est-à-dire celles dont l'État contrôle majoritairement le capital, directement ou indirectement, étaient au nombre de 845 au 31 décembre 2006 et employaient 833 500 salariés. Ce chiffre n'a cessé de diminuer depuis le mouvement de privatisations engagé en 1986 : en 1996, on dénombrait encore 2 300 entreprises publiques, ce qui démontre la continuité de la tendance. Sur les 21 entreprises à privatiser dont la liste figurait en annexe de la loi du 19 juillet 1993 de privatisation, une seule, la Caisse centrale de réassurance, est aujourd'hui encore majoritairement contrôlée par l'État.

Le résultat des vagues successives de privatisation engagées depuis 1986 a donc eu pour effet de rapprocher sensiblement le périmètre du secteur public et celui, en principe plus restreint, du service public. Aujourd'hui, les grandes entreprises publiques, représentées principalement dans les secteurs de l'énergie (60 % du total) et des transports (25 % du total), sont pour la plupart chargées de missions de service public, qu'il s'agisse d'EDF, de La Poste, ou encore de la SNCF. Cependant, d'autres, comme Areva, n'exercent pas de telles missions. On peut estimer à 200 000 le nombre de salariés travaillant dans des entreprises publiques qui ne sont pas chargées de missions de service public.

L'existence d'une activité d'intérêt général

Le service public ne peut concerner qu'une activité d'intérêt général. Le fait qu'une collectivité publique exerce une activité visant un intérêt dépassant les objectifs personnels de chaque individu paraît aller de soi. Mais, à l'inverse, des associations comme Emmaüs France, ATD Quart-Monde ou encore la Fondation de France accomplissent aussi des missions d'intérêt général sans pour autant participer au service public, du fait de leur indépendance vis-à-vis des personnes publiques. Ainsi, les collectivités publiques n'ont pas le monopole de l'intérêt général, même si les auteurs du code civil, dans leur libéralisme intégriste, avaient horreur de ce « mélange des genres », ce qui les avait conduits à soumettre le « monstre » que représentait, pour eux, la fondation, personne morale de droit privé chargée d'une mission d'intérêt général, à une longue et lourde procédure de reconnaissance de son utilité publique par décret en Conseil d'État. On peut cependant affirmer que toutes les activités de service public sont des activités d'intérêt général.

Relèvent naturellement de cette catégorie les missions régaliennes de l'État telles que la défense nationale, la diplomatie, la justice, la collecte de l'impôt ou la sécurité publique. S'y ajoutent des missions traditionnellement reconnues comme nécessaires au maintien de l'équilibre social et au bien-être collectif comme l'éducation et la santé, ou encore à la mise en place d'un environnement favorisant la création de biens matériels et immatériels : recherche, protection du patrimoine, aide à l'innovation, etc. Ces « services » peuvent avoir un caractère soit individuel,

par exemple la délivrance d'un permis de construire, soit collectif, comme la défense nationale ou l'édiction de normes de niveau législatif ou réglementaire ayant une portée générale ; ils peuvent consister en une prestation en espèce, sous la forme, par exemple, d'une subvention ou d'une allocation, ou en nature, comme dans le cas de l'éducation ou de la santé.

Hormis ces domaines, l'existence d'un intérêt général s'impose avec moins d'évidence. Il s'agit, il est vrai, d'une notion largement tributaire du contexte intellectuel et politique d'un pays, dont le périmètre ne peut donc qu'évoluer dans le temps. C'est pourquoi, comme dans le cas des personnes privées chargées d'une mission de service public, l'éclairage de la loi et de la jurisprudence est souvent nécessaire pour identifier les activités relevant de l'intérêt général. Ainsi, le code de l'action sociale et des familles qualifie de missions d'intérêt général des activités aussi diverses que la protection des personnes handicapées, les soins palliatifs ou encore l'insertion par l'activité économique [11]. La loi reconnaît également ce caractère à la politique du logement social [12], aux activités des sociétés d'économie mixte locale [13] ou encore à la promotion et au développement des activités physiques et sportives pour tous [14]. La jurisprudence a, de son côté, pu estimer qu'un théâtre municipal répondait à un intérêt public local [15].

La soumission à un régime souvent dérogatoire au droit commun

L'implication d'une personne publique et l'existence d'un intérêt général donnent au service public une spécificité affirmée vis-à-vis des autres activités de prestation de services pouvant exister dans notre pays. Cette spécificité peut aller jusqu'à l'application à ce domaine d'un régime juridique de droit public ayant pour conséquences, par exemple, que les agents de ces services sont assujettis au droit de la fonction publique, que les biens détenus par ces services relèvent de la domanialité publique, ou encore que les actes par lesquels s'exerce le service public sont des décisions exécutoires ou des contrats administratifs.

Mais ce régime dérogatoire ne s'applique pas à toutes les activités de service public. Elle ne concerne pas, d'une part, le service public accompli dans un domaine industriel et commercial, tel que l'énergie ou les transports [16], que le prestataire soit une personne publique ou privée, d'autre part, les personnes privées chargées de l'exécution d'un service public lorsque ce service n'implique pas l'exercice de prérogatives de puissance publique, c'est-à-dire de prérogatives exorbitantes du droit commun telles que le droit de prendre des actes unilatéraux, de contraindre ou de sanctionner [17].

11. Article L. 311-1.

12. Loi nº 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, article 3 : « La réalisation de logements sociaux est d'intérêt national ».

13. Article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales.

14. Article L. 100-1 du code du sport.

15. Décision du Conseil d'État du 21 janvier 1944, *Sieur Léoni.*

16. Depuis l'arrêt fondateur du tribunal des conflits du 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'ouest africain.*

17. Décision du Conseil d'État du 28 juin 1963, *Sieur Narcy.*

Implication d'une personne publique, existence d'une activité d'intérêt général, régime juridique dérogeant, dans certains cas, au droit commun : telles sont les caractéristiques cumulatives permettant de distinguer les services publics des autres types de service fournis à la collectivité. Les organismes les plus divers, des administrations centrales de l'État à certaines entreprises privées, participent à ce vaste ensemble qui ne se subdivise donc pas en fonction du statut juridique de ses éléments. D'autres critères permettent, en revanche, d'établir des distinctions en son sein.

La diversité des missions du service public

Le service public se subdivise en deux sous-ensembles constitués, d'une part, par les services publics administratifs, d'autre part, par les services publics industriels et commerciaux.

Les services publics administratifs

Ils produisent des prestations qui se distinguent par leur nature ou leur mode de délivrance de celles que les organismes à but lucratif fournissent ; leur financement repose principalement sur l'impôt et non sur un prix acquitté par les usagers. Leur mise en œuvre est naturellement le fait des services de l'État et des collectivités territoriales, mais aussi des établissements publics administratifs, des établissements publics de santé [18] tels que les centres hospitaliers et les hôpitaux locaux, ou encore des établissements publics locaux d'enseignement tels que les collèges et les lycées [19], voire d'organismes de droit privé comme les institutions et établissements privés accueillant des mineurs relevant de la protection judiciaire de la jeunesse [20]. Ces services sont, le plus généralement, gratuits, comme l'enseignement public, ou partiellement payants, comme les musées.

Le champ d'intervention des services publics administratifs comprend trois domaines. Premièrement, ces services accomplissent des missions de puissance publique correspondant aux secteurs qui relèvent fondamentalement des compétences de l'État, tels que la défense nationale, la justice, les affaires étrangères et la police. Deuxièmement, ils interviennent dans les activités contribuant à garantir la cohésion sociale et le bien-être collectif, tels que l'enseignement, l'aide sociale ou la santé. Ces deux premières catégories constituent des services publics fondamentaux dont l'existence est prévue par la Constitution [21]. Cela implique qu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une privatisation [22], mais n'exclut ni que celles de leurs activités qui ne correspondent pas à leur cœur de métier (construction d'infrastructure, maintenance, gestion de matériel, etc.) puissent être déléguées

18. Code de la santé publique, article L. 6141-1.
19. Code de l'éducation, article L. 421-1.
20. Ordonnance nº 45-174 du 2 février 1945, article 15.
21. S'agissant, par exemple, de l'enseignement public, l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946 dispose que « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'État ».
22. Conseil constitutionnel, DC 86-207 des 25-26 juin 1986, considérant 53.

à un prestataire privé, ni qu'ils soient assurés, outre les collectivités publiques, par des organismes privés. Troisièmement, certains services publics administratifs ne trouvent leur fondement dans aucune disposition de la Constitution et délivrent des prestations dans des secteurs autres que ceux précédemment énumérés.

Les services publics administratifs sont le principal domaine d'intervention de la fonction publique. Si des fonctionnaires et des agents de droit public peuvent exceptionnellement être amenés à participer à l'exécution du service public industriel et commercial, c'est incontestablement dans le lien entre service public administratif et fonction publique que s'est construit le modèle français de fonction publique. C'est pourquoi le livre blanc traite essentiellement des fonctionnaires et autres agents des collectivités publiques exerçant leur activité au sein du service public administratif. C'est la définition de la fonction publique que l'on retiendra dans l'ensemble du livre blanc.

Les services publics industriels et commerciaux

Ils présentent deux caractéristiques. Premièrement, ils ont pour objet l'achat, la vente, et la production de biens ou de services, ce qui rend leur activité analogue à celle d'une entreprise privée. Leur financement doit, deuxièmement, être assuré au moins principalement par l'utilisateur (client ou usager). Les opérateurs par excellence du service public industriel et commercial sont ceux que la loi ou la jurisprudence a qualifiés d'établissements publics industriels et commerciaux (Epic). C'est le cas, par exemple, de La Poste[23], de la SNCF[24] ou de l'office national des forêts[25]. Mais ce service peut également être confié à des entreprises privées par des délégations de service public, comme c'est fréquemment le cas pour le service public de l'assainissement de l'eau, de la collecte des ordures ménagères ou encore de la distribution de l'électricité et du gaz[26].

Bien qu'elle s'exerce dans le domaine industriel et commercial, l'activité de ces opérateurs publics ou privés n'en demeure pas moins soumise à des obligations de service public. Consacrées par le droit communautaire puis transposées dans le droit national, ces obligations concernent notamment le secteur de l'énergie. Ainsi, dans le secteur du gaz, marché ouvert à la concurrence[27], les obligations de service public s'imposant aux opérateurs portent notamment sur la sécurité des personnes et des installations, la qualité et le prix des produits et des services fournis, la protection de l'environnement, le développement équilibré du territoire ou encore la fourniture de gaz naturel à un tarif spécial de solidarité pour les personnes aux revenus modestes[28]. Les secteurs des postes et des télécommunications relèvent, quant à eux, de la notion voisine de service universel. Cette notion a été retenue par le droit communautaire afin d'accompagner l'ouverture

---

23. Loi nº 90-568 du 2 juillet 1990, article 25.
24. Loi nº 82-1153 du 30 décembre 1982, article 18.
25. Code forestier, article L. 121-1.
26. Code général des collectivités territoriales, articles L. 2224-1 à L. 2224-35.
27. Loi nº 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, article 1er.
28. Loi nº 2003-8 du 3 janvier 2003, article 16.

à la concurrence de ces deux secteurs. Dans le domaine des télécommunications, le service universel impose la fourniture à tous d'un service téléphonique de qualité à un prix abordable, ce qui implique, par exemple, l'acheminement gratuit des appels d'urgence ou le maintien, pendant une année, en cas de défaut de paiement, d'un service restreint comportant notamment la possibilité de recevoir des appels[29]. Dans le secteur postal, qui sera entièrement ouvert à la concurrence le 31 décembre 2010 en application de la troisième directive postale adoptée le 31 janvier 2008, le service universel garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées et offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs[30].

Les visions française et européenne du service public : deux approches compatibles ?

Cette partie du livre blanc a été rédigée en prenant notamment en compte les débats de la table ronde animée par Noëlle Lenoir, ancien ministre, membre de l'instance collégiale de la conférence nationale, le 20 décembre 2007 à Strasbourg sur le thème : « Les services publics et l'Europe ».

La construction européenne s'est, à l'origine, peu préoccupée des services publics. D'une part, l'établissement d'un marché commun reposant sur le libre-échange de biens ne concernait pas directement ces services. D'autre part, la communauté devait tenir compte de la diversité des conceptions des États membres en matière de service public. Si aucun de ces États n'ignore le service public, le rôle qui lui est attribué et l'importance de son domaine d'intervention sont très variables. Ainsi, la France a construit un véritable **modèle du service public**, héritier d'une histoire où l'État a toujours joué un rôle prépondérant y compris dans le champ économique et social, élevé au rang de doctrine au début du siècle dernier par les juristes de l'école du service public, et suscitant de fortes attentes de la part des Français pour qui les services publics constituent, selon la formule de Renaud Denoix de Saint-Marc, « *un fondement de la cohésion de la société*[31] ».

Rien de comparable, par exemple, en **Italie**, pays dont l'organisation juridique et administrative est pourtant proche de la nôtre, où la notion de service public n'a jamais donné lieu à une théorisation juridique, l'intervention des personnes publiques dans la prestation de services tenant essentiellement aux opportunités et aux circonstances.

Toutefois, l'extension progressive du périmètre du marché commun a conduit à la soumission au droit communautaire de services publics industriels et commerciaux tels que les services postaux, l'énergie, les télécommunications ou les transports, qui sont désormais dotés d'un cadre juridique communautaire spécifique. Le recoupement croissant des champs des services publics et du droit

29. Code des postes et des communications électroniques, article L. 35-1.

30. Code des postes et des communications électroniques, article L. 1.

31. Renaud Denoix de Saint-Marc, *Le Service public*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1996, p. 14.

communautaire rendait donc nécessaire une clarification doctrinale de la position des institutions européennes. Initiée par le livre blanc de 2004 sur les services d'intérêt général[32], cette mise au point a été parachevée par le **protocole nº 9 sur les services d'intérêt général** joint au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) adopté à Lisbonne le 13 décembre 2007 et commenté par une communication de la commission du 20 novembre 2007[33].

Si le droit et la pratique communautaires n'utilisent pas la notion de service public, ils recourent, en revanche, à celle de **services d'intérêt général**, qui peuvent, selon la communication de la Commission européenne citée ci-dessus, se définir « comme les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public ».

Au sein des services d'intérêt général, on distingue deux sous-ensembles. D'une part, les services d'intérêt économique général, mentionnés à l'article 14 du TFUE[34], qui concernent, selon la définition figurant dans le livre blanc de 2004, « les services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. » Entrent, par exemple, dans cette catégorie, outre les services postaux, l'énergie, les télécommunications ou les transports déjà cités, la radiodiffusion audiovisuelle, l'approvisionnement en eau, ou encore la gestion des déchets.

D'autre part, les services non économiques d'intérêt général, mentionnés à l'article 2 du protocole nº 9, peuvent se définir comme les services soumis à des obligations de service public, mais qui ne présentent pas un caractère marchand. Ces services comprennent en particulier les missions régaliennes de l'État et les régimes légaux de sécurité sociale.

Au-delà des différences de vocabulaire, cette architecture est assez proche du système français : la correspondance est forte entre la notion communautaire de service d'intérêt général et la notion française de service public, entre les services d'intérêt économique général et les services publics industriels et commerciaux, entre, enfin, les services non économiques d'intérêt général et les services publics administratifs.

Les éventuelles difficultés de compatibilité entre les approches française et communautaire du service public ne tiennent donc pas à une différence de conception de cette notion. Elles peuvent, en revanche, naître de la définition des périmètres respectifs des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux ou, pour employer la terminologie communautaire, des services non

32. *Livre blanc sur les services d'intérêt général. Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions*, Bruxelles, 12 mai 2004.

33. *Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen*, Bruxelles, 20 novembre 2007.

34. Ancien article 16 du traité instituant les Communautés européennes.

économiques d'intérêt général et des services d'intérêt économique général[35]. Au regard du droit communautaire, l'enjeu est de taille : le rattachement à cette dernière catégorie d'une activité a pour conséquence de la soumettre aux règles du marché unique applicables en matière de concurrence, lesquelles posent notamment le principe de l'interdiction des aides d'État, c'est-à-dire du financement public d'activités économiques[36]. Ce principe est certes atténué lorsque ce financement porte sur des obligations de service public, puisque la Cour de justice des Communautés européennes a jugé que les compensations accordées en contrepartie d'obligations de service public et dont le montant ne dépasse pas ce qui est nécessaire à l'exécution de ces obligations n'étaient pas interdites[37]. Mais ce montant doit être notifié à la Commission européenne lorsqu'il dépasse un certain seuil, afin que celle-ci vérifie si le financement correspond ou non au coût de l'exécution de l'obligation. Le financement d'un opérateur par une collectivité publique est donc plus complexe si celui-ci relève du service d'intérêt économique général que s'il n'en relève pas. Cette question se pose avec acuité s'agissant des services sociaux et des services de santé, que la Commission propose, dans sa communication du 20 novembre 2007, d'inclure dans la catégorie des services d'intérêt économique général alors que ces activités relèvent largement aujourd'hui, en France, du service public administratif.

Toutefois, **trois éléments de convergence** entre les conceptions française et communautaire des services publics doivent être soulignés. En premier lieu, le droit communautaire a toujours affirmé l'existence d'**obligations de service public** dans le domaine du service public industriel et commercial, ce qui permet de préserver, même dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence, les objectifs d'équilibre territorial et de solidarité envers les plus démunis auxquels notre pays est attaché. D'autre part, notre droit national comme le droit communautaire laissent aux autorités publiques la **liberté du choix des modalités d'exécution du service public**, soit qu'elles décident de fournir elles-mêmes ce service, soit qu'elles en confient la réalisation à d'autres personnes, publiques ou privées. Enfin, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît le **droit d'accès aux services d'intérêt économique général**[38], ce qui implique que l'accès aux services publics doit s'effectuer sans aucune discrimination, conception parfaitement analogue à celle qui prévaut en France. L'article 14 du TFUE a innové dans ce sens en créant une nouvelle base juridique permettant l'adoption des lois établissant les principes et les conditions, notamment économiques et financières, qui constituent la base du fonctionnement des services

35. La Cour de justice des communautés européennes a par exemple jugé qu'un office public pour l'emploi, activité qui relèverait, en France, du service public administratif, devait être regardé comme un service d'intérêt économique général (23 avril 1991, *Höfner et Elser c/ Macrotron GmbH*).

36. TFUE, article 107 (ancien article 87 du traité instituant les Communautés européennes) : « Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. »

37. Cour de justice des Communautés européennes, 24 juillet 2003, *Altmark*, 87 à 93.

38. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 36.

d'intérêt économique général. Par ce biais, ces derniers se trouvent renforcés face aux risques de fragilisation auxquels l'application sans discernement des règles de concurrence pouvait conduire.

Au total, les conceptions française et communautaire du service public, quelle qu'en soit par ailleurs la dénomination, sont aujourd'hui, sinon identiques, du moins suffisamment compatibles pour laisser à chaque État une marge d'appréciation significative afin de définir son propre mode d'organisation en la matière.

Le service public en chiffres

Environ sept millions de personnes occupent un emploi de service public en France

On entend par emplois de service public l'ensemble des emplois participant à l'exécution du service public administratif ou industriel et commercial, quels que soient la personnalité juridique de l'employeur et le statut de l'employé.

S'agissant du service public administratif, le total des emplois de service public inclut naturellement les **5 180 000**[39] agents employés par des organismes de droit public à caractère administratif, auxquels s'ajoutent les **125 000** bénéficiaires d'emplois aidés[40], employés par ces organismes dans le cadre de contrats de droit privé (contrats emploi solidarité (CES) et contrats emploi consolidé (CEC), aujourd'hui supprimés, contrats d'aide à l'emploi (CAE), contrats d'avenir (CAV), et emplois-jeunes), soit, au total, 5 305 000 personnes. Mais il comprend aussi les **16 000** emplois des caisses nationales de sécurité sociale, établissements publics administratifs recrutant des personnels de droit privé. Relèvent enfin de cette catégorie les **710 000** agents employés par des organismes de droit privé qui participent à l'exécution du service public administratif, dont les 154 000 maîtres des établissements d'enseignement privé sous contrat, qui sont des agents publics, les 202 000 personnes travaillant pour des associations chargées de missions de service public, les 224 000 employés des caisses locales de sécurité sociale, lesquelles sont, contrairement aux caisses nationales, des personnes privées, et les 130 000 agents des hôpitaux privés participant au service public. Au total, environ six millions de personnes travaillent pour le service public administratif en France.

S'agissant du service public industriel et commercial, les emplois de service public relèvent, en premier lieu, des établissements publics industriels et commerciaux (Epic), qu'ils soient nationaux, pour **39 000** emplois, ou locaux, pour **20 000** emplois. Ces emplois sont aussi fournis par les entreprises publiques, catégorie incluant, d'une part, ceux des Epic dont plus de la moitié des ressources provient de leur activité commerciale, telles la SNCF ou La Poste, d'autre part,

39. Sauf précision contraire, les chiffres qui suivent sont extraits du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2006-2007, réalisé par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et correspondent à la situation au 31 décembre 2005.

40. Sous forme de contrats emploi-solidarité, de contrats emploi consolidé, de contrats emplois-jeune, de contrats d'accompagnement dans l'emploi et de contrats d'avenir.

les sociétés privées accomplissant des missions de service public et dont l'État détient la majorité du capital, tels EDF ou Gaz de France, pour un total de **712 000 emplois**. Figurent enfin dans cet ensemble les emplois des sociétés privées dans le capital desquelles l'État ne détient aucune participation, ou une participation minoritaire, mais auxquelles des missions de service public sont confiées par la loi ou dans le cadre de délégations de service public, dont le nombre peut être estimé à environ **300 000**. Au total, **environ un million de personnes** travaillent pour le service public industriel et commercial en France.

Doivent enfin être pris en compte les agents de ces deux catégories particulières d'organismes chargés de missions de service public que sont, d'une part, les **organismes consulaires**, tels que les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture, ou les chambres des métiers, qui constituent une catégorie spécifique d'établissements publics et emploient **54 000 personnes**, d'autre part, les **groupements d'intérêt public**, structures de droit public au sein desquelles personnes publiques et privées peuvent s'associer, et qui représentent **10 000 emplois**.

C'est ainsi qu'on peut estimer que **plus de sept millions de personnes occupaient un emploi de service public en France au 31 décembre 2005**, soit plus de 28 % de l'emploi total[41].

Plus de cinq millions de personnes occupent un emploi de service public administratif pour le compte des personnes publiques

Les agents du service public administratif opérant dans des organismes de droit public, qui font l'objet du livre blanc, représentaient, en 2005, **5 321 000** personnes, y compris les emplois aidés, soit **21 %** de l'emploi total en France. Sur cet ensemble, les **fonctionnaires** représentent **4 013 000** personnes soit **75,4 %**, les **contractuels**, **1 092 000** personnes soit **20,5 %**, les autres agents – ouvriers d'État, assistantes maternelles des collectivités territoriales et médecins des hôpitaux publics, qui relèvent de régimes juridiques spécifiques – correspondant au solde, soit environ 4 % du total.

Près de la moitié de ces effectifs, hors emplois aidés (2 543 000 agents, soit **49 %** du total), appartient à la **fonction publique de l'État**[42], **31 %** appartenant à la **fonction publique territoriale** (1 613 000 agents) et **20 %** à la **fonction publique hospitalière** (1 024 000 agents).

41. L'emploi total est la somme des emplois salariés et non salariés en France. Contrairement à la population active, il n'inclut donc pas les chômeurs.

42. Cette prédominance s'explique notamment par les effectifs très importants des corps des fonctionnaires de l'État travaillant au ministère de l'Éducation nationale, soit, notamment, 303 000 professeurs des écoles, 232 000 professeurs certifiés, 70 000 professeurs de lycée professionnel et 55 000 professeurs agrégés. Au total, l'Éducation nationale emploie à elle seule 1 200 000 agents enseignants ou non enseignants de l'État.

L'évolution des effectifs dans les trois fonctions publiques sur la période 1984-2005 est retracée dans le tableau ci-dessous[43].

	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Total	Emploi total (salarié et non salarié)	% emploi public dans l'emploi total
1984	2 278 000	1 104 000	747 000	4 129 000	21 339 000	19
1990	2 308 000	1 166 000	783 000	4 258 000	22 371 000	19
1994	2 366 000	1 232 000	812 000	4 410 000	22 091 000	20
2005	2 543 000	1 613 000	965 000	5 122 000	24 870 000	21
Évolution 1984/1994	+ 3,7 %	+ 10,4 %	+ 8 %	+ 6,4 %	+ 3,4 %	
Évolution 1994/2005	+ 7,5 %	+ 31,0 %	+ 18,8 %	+ 16,1 %	+ 12,6 %	
Évolution 1984/2005	+ 11,6 %	+ 46,2 %	+ 29,1 %	+ 24,0 %	+ 16,5 %	

Au cours des vingt dernières années, l'emploi dans les trois fonctions publiques a donc augmenté de 24 %, soit une croissance supérieure à celle de l'emploi total, qui n'a progressé que de 16 %. En conséquence, l'emploi dans les trois fonctions publiques, qui représentait 19 % de l'emploi total en France en 1984, en représentait 21 % en 2005. L'augmentation a été relativement modérée pendant la période 1984-1994, puis s'est fortement accentuée pendant la décennie suivante. Elle concerne principalement, sur l'ensemble de la période, la fonction publique territoriale, dont le nombre d'agents a augmenté de près de 50 % en vingt ans. Si la croissance de la fonction publique hospitalière a également été soutenue sur la période, puisqu'elle frôle les 30 %, la fonction publique de l'État a crû moins vite (12 %) que l'emploi total, mais cette croissance demeure forte dans le contexte de la décentralisation qui a donné lieu, depuis plus de vingt ans, à des transferts d'agents et de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. Une rupture de tendance importante doit cependant être soulignée pour la fonction publique de l'État, dont les effectifs sont en diminution constante depuis 2004, alors que ceux des deux autres fonctions publiques continuent de s'accroître.

S'agissant du ***statut des agents****, on relève une certaine stabilité dans la répartition entre titulaires et contractuels, puisque, entre 1994 et 2005, les effectifs des agents contractuels (hors emplois aidés) ont crû au même rythme que ceux des fonctionnaires, soit de + 1,5 % par an. Mais la situation n'est pas identique dans les trois fonctions publiques : tandis que la proportion de contractuels rapportée à l'effectif total diminuait dans la fonction publique de l'État (12,6 % en 1994 contre 12 % en 2005) et dans la fonction publique territoriale (23 % en 1994 contre 20,2 % en 2005) sur la période considérée, elle augmentait fortement dans la fonction publique hospitalière, passant de 8 % en 1994 à 13,4 % en 2005.*

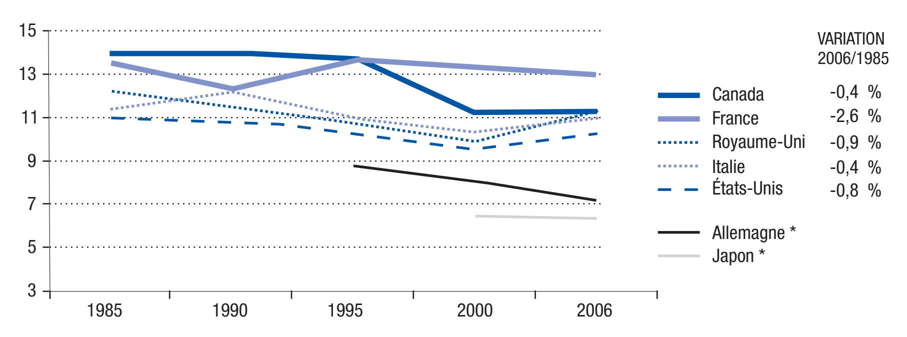
43. Pour des raisons de discontinuité dans les séries statistiques, ces chiffres ne prennent pas en compte les emplois aidés, les travailleurs handicapés et, s'agissant de la fonction publique hospitalière, les agents non titulaires rémunérés sur des crédits de remplacement, soit, au total, environ 184 000 personnes.

Au total, on relève, d'une part, la forte croissance de l'emploi dans les trois fonctions publiques depuis vingt ans, qui s'est toutefois interrompue depuis 2004 pour la fonction publique de l'État, d'autre part, une certaine stabilité dans l'arbitrage des employeurs publics entre fonctionnaires titulaires et agents contractuels.

Le coût de fonctionnement des administrations publiques

Les agents des administrations publiques sont, pour l'essentiel, les agents employés par les collectivités publiques, auxquels s'ajoutent les agents des organismes de sécurité sociale. Les données relatives à la France sont rapprochées de celles de six autres pays présentant un niveau de développement économique et social comparable (pays membres du G7). La masse salariale dépend évidemment de deux facteurs : le nombre d'agents et le niveau moyen de la rémunération par agent.

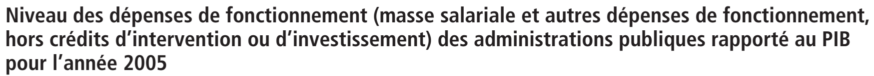
Niveau de la masse salariale des agents des administrations publiques en pourcentage du PIB

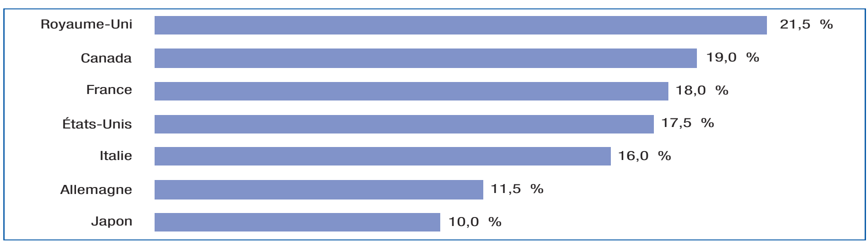


* Pour ces deux pays, chiffres non disponibles pour une partie de la période.
Source : OCDE.

Des sept pays comparés dans ce tableau, la France est celui qui consacrait en 2006 la part la plus importante de son PIB à la rémunération des agents des administrations publiques, soit 13,1 %. Ce chiffre est resté relativement constant depuis 1985, malgré des oscillations à la baisse (12,3 % en 1990) et à la hausse (13,6 % en 1995). Seul un pays, le Canada, a vu la masse salariale des agents publics rapportée au PIB diminuer fortement sur l'ensemble de la période. Cette tendance s'explique par les suppressions d'effectifs et les gels de salaires des fonctionnaires intervenus dans ce pays à partir de 1994, sur lesquels on reviendra dans le cadre des comparaisons internationales. L'Italie connaît, comme la France, une certaine stabilité, mais à un niveau moindre se situant autour de 11 %. On relève que la grande réforme de la fonction publique italienne du milieu des années 1990 ayant consisté à faire passer la grande majorité des fonctionnaires du statut au contrat, sur laquelle on reviendra également, n'a pas eu d'effet déterminant sur le coût de la fonction publique, et l'on observe même une augmentation de ce coût entre 2000 et 2006. Le Royaume-Uni est, après le Canada, le pays où l'on observe la diminution la plus forte sur l'ensemble de la période, avec toutefois une nette remontée depuis 2000, correspondant au second mandat de Tony Blair. Enfin, deux pays disposent d'un taux s'établissant nettement au-dessous

de 10 %. S'agissant du Japon (6,3 % en 2006), la cause en est le faible nombre d'agents des administrations publiques. Quant à l'Allemagne (7,2 % en 2006), l'explication réside pour partie, comme au Japon, dans le nombre relativement limité des agents et pour partie dans des incertitudes de comptabilisation portant sans doute sur le régime des organismes de sécurité sociale.


Niveau des dépenses de fonctionnement (masse salariale et autres dépenses de fonctionnement, hors crédits d'intervention ou d'investissement) des administrations publiques rapporté au PIB pour l'année 2005



Source : OCDE.

La France se trouve dans une situation moyenne vis-à-vis des autres pays. Le Royaume-Uni, qui a fait le choix de recourir fortement à l'externalisation des services publics, est le pays où le coût global de fonctionnement des administrations publiques est le plus élevé : ce mode de gestion peut donc s'avérer onéreux, mais il a été, dans ce pays, la condition d'une amélioration rapide de la qualité des services publics au cours des dix dernières années, après leur profonde dégradation, au cours de la période précédente.

Quelle est la situation des agents chargés du service public administratif ?

Les fonctionnaires

Le statut général

Du point de vue juridique, les fonctionnaires se distinguent des autres salariés par le fait que les différentes étapes de leur carrière professionnelle relèvent de règles spéciales, dérogeant au droit du travail, et fixées par le statut de la fonction publique. Parce qu'il est l'instrument de l'intervention de la puissance publique dans la vie du pays, le service public obéit à des exigences particulières et à des valeurs propres dont la mise en œuvre peut justifier la participation d'agents eux-mêmes soumis à un régime spécifique.

Le statut général comporte quatre lois : la loi nº 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui constitue le titre I du statut, et s'applique à l'ensemble des fonctionnaires[44], la loi nº 84-16 du 11 janvier 1984 portant

---

44. *Loi nº 83-634 du 13 juillet 1983, article 3.*

dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, qui constitue le titre II du statut, la loi nº 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui constitue le titre III du statut, et la loi nº 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, qui constitue le titre IV du statut.

Les spécificités de la vie professionnelle des fonctionnaires

L'application du statut général confère à la vie professionnelle des fonctionnaires quatre caractéristiques principales.

Premièrement, la relation professionnelle entre le fonctionnaire et son employeur n'est pas régie par un contrat. Tandis que les conditions d'emploi des salariés des entreprises sont régies par un contrat soumis aux dispositions du code du travail, celles des fonctionnaires sont fixées unilatéralement par l'employeur public, qui peut les modifier dans l'intérêt du service sans qu'ils puissent invoquer un quelconque droit acquis au maintien de règles antérieures[45].

Deuxièmement, l'activité professionnelle des fonctionnaires est régie par la distinction du grade et de l'emploi[46]. Alors que les salariés des entreprises sont recrutés pour un emploi précis spécifié par leur contrat de travail, les fonctionnaires sont recrutés, quant à eux, dans des corps et des cadres d'emplois, dont les membres ont vocation à occuper plusieurs types d'emplois, c'est-à-dire de fonctions, selon les besoins définis par l'employeur public. L'appartenance du fonctionnaire à un corps lui confère donc la propriété d'un grade, mais n'implique pas son affectation sur une fonction précise.

Troisièmement, la fonction publique française repose sur le système de la carrière, impliquant que la personne qui entre dans la fonction publique y demeure, en principe, jusqu'à la fin de sa vie professionnelle. En contrepartie, l'employeur public assure un emploi au fonctionnaire pour l'ensemble de sa carrière.

Quatrièmement, les fonctionnaires sont soumis à un régime particulier de droits et obligations fixé par le chapitre II de la loi du 13 juillet 1983[47]. Selon ces dispositions, les fonctionnaires bénéficient de garanties, au nombre desquelles figurent la liberté d'opinion, le principe de non-discrimination entre les sexes, le droit syndical et le droit de grève. Le service de l'intérêt général implique également la soumission à certaines obligations particulières rappelées dans le chapitre IV du titre Ier de la loi du 13 juillet 1983[48] : l'interdiction de l'exercice d'une activité professionnelle lucrative de caractère privé, le secret et la discrétion professionnels ou encore l'obéissance hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public[49].

45. *Voir, par exemple, la décision du Conseil d'État du 24 décembre 1937, Sieur de la Bigne de Villeneuve.*
46. Loi nº 83-634 du 13 juillet 1983, article 12 : « *Le grade est distinct de l'emploi.* »
47. Articles 6 à 11 *bis* A.
48. Articles 25 à 31.
49. Loi nº 83-634 du 13 juillet 1983, article 28.

Par ailleurs, les corps et les cadres d'emplois sont répartis en trois catégories[50] correspondant au niveau de formation des agents et à un certain type de responsabilités. Les agents appartenant à des corps et cadres d'emplois de catégorie A sont formés par l'enseignement supérieur et ont vocation à exercer des fonctions d'encadrement des services. Les corps et cadres d'emplois de catégorie B correspondent à un recrutement au niveau du baccalauréat et à des fonctions intermédiaires. Enfin, ceux qui relèvent de la catégorie C correspondent à des fonctions d'exécution effectuées par des agents formés au niveau du BEPC)

La pluralité des statuts

Le statut général ne peut pas régir à lui seul la situation professionnelle de l'ensemble des fonctionnaires. La spécificité de chaque métier justifie l'existence de règles particulières fixées par des statuts autonomes ou des statuts particuliers.

Plusieurs professions relèvent de **statuts autonomes**, ce qui signifie qu'elles ne sont pas régies par les dispositions du statut général[51], mais soumises à des règles propres. Outre les militaires, dont le statut est fixé par le code de la défense[52], il s'agit des magistrats de l'ordre judiciaire, dont le statut est fixé, selon les articles 34 et 64 de la Constitution, par une loi organique[53], des fonctionnaires des assemblées parlementaires, dont le statut est fixé par le bureau de chaque assemblée après avis des organisations syndicales représentatives du personnel[54], et des praticiens hospitaliers, dont le statut est fixé par le code de la santé publique[55].

D'autres, et c'est la grande majorité des cas, relèvent de **statuts particuliers** prévus par le statut général[56]. Ils font normalement l'objet de décrets en Conseil d'État, mais peuvent relever de la loi lorsqu'il s'agit de déroger à certaines dispositions du statut général pour garantir l'indépendance d'une profession : c'est le cas des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel[57] et des magistrats des chambres régionales des comptes[58]. Des dérogations au statut général peuvent également être prévues par de simples décrets en Conseil d'État pour certains fonctionnaires de l'État, comme ceux recrutés par la voie de l'école nationale d'administration, les enseignants, les personnels de la recherche et certaines professions techniques, ou de la fonction publique territoriale, comme les sapeurs-pompiers, mais l'élaboration de ces statuts nécessite

50. Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, article 29, pour la fonction publique de l'État ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 5, pour la fonction publique territoriale ; loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, article 4, pour la fonction publique hospitalière

51. L'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1984 exclut d'ailleurs explicitement du champ d'application du statut les militaires, puisque la loi ne s'applique qu'aux fonctionnaires civils, les fonctionnaires des assemblées parlementaires et les magistrats de l'ordre judiciaire.

52. Articles L. 4111-1 à L. 4144-1 du code de la défense.

53. C'est l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

54. Conformément aux dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

55. Articles R. 6152-1 à 6151-711.

56. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 13.

57. Code de justice administrative, articles L. 231-1 à L. 236-3.

58. Code des juridictions financières, articles L. 220-1 à L. 233-11.

l'avis, respectivement, du conseil supérieur de la fonction publique de l'État et du conseil supérieur de la fonction publique territoriale[59].

L'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique française

L'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 pose le principe selon lequel seules les personnes possédant la nationalité française peuvent être fonctionnaires. Mais la portée de cette règle a été atténuée sous l'effet de la construction européenne. En effet, si l'article 45 du TFUE[60] exclut les emplois publics du principe de libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, la Cour de justice des communautés européennes a précisé qu'il fallait entendre par emplois publics seuls ceux qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ainsi que les fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État et des autres collectivités publiques[61]. Autrement dit, les emplois publics qui ne présentent pas ces caractéristiques sont ouverts aux ressortissants communautaires. Faisant application de cette jurisprudence, le législateur français a modifié la loi du 13 juillet 1983 en y affirmant le principe selon lequel les ressortissants des États membres de la Communauté européenne et de l'Espace économique européen[62] ont accès à la fonction publique dans les conditions prévues par le statut général, **à l'exception des emplois dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État** ou des autres collectivités publiques[63]. Des décrets en Conseil d'État sont venus préciser, ministère par ministère et service par service, la liste des emplois ouverts à ces ressortissants. Selon les données les plus récentes du ministère de la fonction publique, 86 % des emplois des trois fonctions publiques sont séparables de l'exercice de la souveraineté et ne participent pas à l'exercice de prérogatives de puissance publique : ils sont donc ouverts aux ressortissants communautaires. Les 14 % restants, soit 674 000 emplois, demeurent réservés aux seuls Français et se trouvent pour l'essentiel dans la fonction publique de l'État, qui inclut la plupart des emplois de souveraineté.

L'accès effectif aux emplois de la fonction publique française pose également la question délicate de l'équivalence entre les diplômes obtenus dans son pays par le ressortissant communautaire et ceux exigés en France pour l'exercice de ces

59. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 10 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, articles 49 et 117 pour la fonction publique territoriale.

60. Ancien article 39 du traité instituant les communautés européennes.

61. Cour de justice des communautés européennes, 17 décembre 1980, *Commission c/ Belgique.*

62. Soit, outre les États membres de l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

63. Loi nº 83-634 du 13 juillet 1983, article 5 *bis* dans sa rédaction issue de la modification apportée par la loi nº 2005-843 du 26 juillet 2005.

emplois. Dans le silence des textes, cette question est actuellement tranchée par le juge[64].

Pour une présentation détaillée de la vie professionnelle des fonctionnaires, voir annexe nº 5, « Le statut et la carrière des fonctionnaires », p. 191.

Les agents contractuels des collectivités publiques

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 pose le principe selon lequel les emplois du service public administratif sont occupés par des fonctionnaires. Mais ce même article 3 autorise également des **dérogations**, prévues par la loi, à ce principe. Dans l'esprit du statut actuel, l'emploi de fonctionnaires est donc la règle et le recours aux contractuels l'exception. Mais le fait, rappelé ci-dessus, qu'un agent public sur cinq soit contractuel prouve que le contrat a pris dans l'emploi public une place bien plus importante que celle que les auteurs du statut pensaient lui voir occuper. Ce constat démontre que les employeurs publics ont besoin du contrat pour faire fonctionner le service public administratif. Certes, la grande majorité des contrats en question sont des **contrats de droit public** régis, non par le code du travail, mais par des dispositions législatives et réglementaires spécifiques. Il n'en reste pas moins que les agents contractuels n'ont pas, en principe, vocation à travailler pour le service public administratif durant l'ensemble de leur vie professionnelle, contrairement aux fonctionnaires. Cependant, depuis la loi du 26 juillet 2005, la durée des contrats à durée déterminée successifs ne peut excéder six ans, ces contrats devenant, à cette échéance, des contrats à durée indéterminée.

Aujourd'hui, les cas dans lesquels la loi autorise le recrutement de contractuels sont nombreux et il est bien difficile de déterminer une ligne directrice dans ce foisonnement, comme le montrent les deux tableaux ci-dessous.

Le recensement effectué dans ces deux tableaux, bien qu'il ne soit absolument pas exhaustif, montre combien les cas de recours aux agents contractuels sont nombreux et divers. L'annexe nº 6, « Les agents contractuels des collectivités publiques » (p. 209), donne une présentation détaillée de la situation de ces agents.

64. Voir par exemple : Cour de justice des communautés européennes, 9 septembre 2003, *Mlle Isabel Burbaud c/ ministre de l'Emploi et de la Solidarité*. Mlle Burbaud, de nationalité portugaise, avait été admise à l'École nationale de la santé publique de Lisbonne et avait exercé pendant plus de six ans des fonctions d'administrateur d'hôpital dans la fonction publique portugaise. Son intégration dans le corps des directeurs d'hôpitaux de la fonction publique française lui avait été refusée au motif que l'intégration dans ce corps était subordonnée à la réussite au concours de l'École nationale de la santé publique française. Saisie d'une question préjudicielle par la cour administrative d'appel de Douai, le juge communautaire a estimé que le diplôme obtenu par Mlle Burbaud au Portugal faisait obstacle à ce que son accès à un emploi de directeur d'hôpital en France soit subordonné à sa réussite au concours de l'École nationale de la santé publique française.

Cas de recours aux agents contractuels communs aux trois fonctions publiques

	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
Emplois permanents à temps complet, lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient	Titre II, article 4	Titre III, article 3	Titre IV, article 9
Emplois supérieurs (directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs, recteurs, directeurs des services des régions, des départements, des régions et des communes de plus de 80 000 habitants, directeurs d'hôpitaux les plus importants)	Titre II, articles 3 et 25	Titre III, article 47	Titre IV, article 3
Emplois correspondant à des besoins saisonniers ou occasionnels	Titre II, article 6	Titre III, article 3	Titre IV, article 9-1
Recrutement de personnes handicapées, le contrat devant déboucher sur la titularisation sous réserve de la vérification de l'aptitude des intéressés	Titre II, article 27	Titre III, article 38	Titre IV, article 27
Recrutement de personnes de 16 à 25 ans dans le cadre du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (Pacte), le contrat devant déboucher sur la titularisation sous réserve de la vérification de l'aptitude des intéressés	Titre II, article 22 *bis*	Titre III, article 38 *bis*	Titre IV, article 32-2
Mise à disposition de personnels de droit privé possédant une qualification technique spécialisée	Titre II, article 43	Titre III, article 61-2	Titre IV, article 49-1
Emplois aidés (contrats emplois-jeunes, contrats d'accompagnement dans l'emploi, contrats d'avenir)	Code du travail, articles L. 5134-1 à L. 5134-53	Code du travail, articles L. 5134-1 à L. 5134-53	Code du travail, articles L. 5134-1 à L. 5134-53

Cas de recours aux agents contractuels spécifiques à chaque fonction publique

	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
Emplois permanents à temps complet pour assurer le remplacement temporaire d'un fonctionnaire en congés ou pour occuper, pour une durée limitée, un emploi vacant qui ne peut être immédiatement pourvu	N'existe pas, mais prévu par le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels en cours d'examen	Titre III, article 3	Titre IV, article 9-1
Emplois permanents à temps non complet	Titre II, article 6, pour une durée n'excédant pas **70 %** d'un service à temps complet	Titre III, article 3, mais seulement dans les communes de moins de 1 000 habitants et les groupements de communes peu peuplées, pour une durée n'excédant pas **50 %** d'un service à temps complet	Titre IV, article 9, pour une durée n'excédant pas **50 %** d'un service à temps complet
Emplois de certains établissements publics administratifs et institutions administratives spécialisées de l'État	Titre II, article 3		
Emplois d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur et de recherche	Titre II, article 5		
Emploi permanent, à temps complet ou non, de secrétaire de mairie, dans les communes de moins de 1 000 habitants		Titre III, article 3	
Emplois correspondant à des fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées			Titre IV, article 9

	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
Emplois correspondant à des fonctions techniques de catégorie A ou à des fonctions d'enseignement et de recherche	Code de l'éducation, article L. 954-3		
Emplois d'officiers, de sous-officiers et de volontaires dans les armées	Code de la défense, articles L. 4132-5 à L. 4132-12		
Emplois de remplacement d'un sapeur-pompier professionnel ou correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel d'un service départemental d'incendie et de secours		Titre III, article 3-1	

Les agents des autres personnes chargées d'un service public administratif

Les employeurs de ces agents contractuels sont des personnes privées chargées d'une mission de service public, qu'il s'agisse d'entreprises privées, d'associations ou d'autres organismes à but non lucratif. En règle générale, ces agents sont des contractuels de droit privé relevant du droit du travail et régis par des conventions collectives. Toutefois, des fonctionnaires peuvent également travailler pour ces personnes privées, mais uniquement pour participer à l'exécution des missions de service public qui leur sont dévolues. Ils peuvent, dans ce cas, soit être placés en position de détachement auprès de la personne privée concernée, mais cette possibilité ne concerne que les agents de la fonction publique territoriale [65], soit être mis à disposition, hypothèse longtemps limitée aux Epic ou aux associations reconnues d'utilité publique, mais que la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a élargie à l'ensemble des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes [66], soit encore opter pour la disponibilité.

Les évolutions étrangères récentes (Allemagne, Canada, Espagne, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Suède)

Cette partie du livre blanc a été rédigée en prenant notamment en compte les débats de la table ronde du 25 janvier 2008 sur le thème : « Les enseignements à tirer des exemples étrangers de réforme », ceux de la séance du 21 janvier 2008 de l'instance collégiale de la conférence nationale, enfin le bilan des missions effectuées à Londres et à Berlin.

La comparaison du système français de fonction publique qui vient d'être décrit avec ceux en vigueur dans sept pays ayant un niveau de développement com-

65. En effet, le détachement d'un fonctionnaire n'est possible que dans des cas limitativement énumérés par décret. Or, seul le décret nº 86-68 du 13 janvier 1986, traitant notamment du détachement des agents de la fonction publique territoriale, prévoit, au 5° de son article 2, le « détachement auprès d'une entreprise privée assurant des missions d'intérêt général. »

66. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, 4° du I de l'article 42 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984.

parable au nôtre et entretenant avec lui des liens historiques, économiques et culturels forts permet, tout d'abord, de mettre en perspective la ligne de partage entre fonctionnaires et contractuels au sein du service public administratif. Elle a aussi pour but de souligner la variété des conséquences résultant de l'application d'un statut aux fonctionnaires. Elle est enfin l'occasion d'analyser les objectifs des réformes les plus importantes menées ces dernières années dans certains pays dans le domaine de la fonction publique.

La place du service public administratif

La notion de service public administratif est familière à l'ensemble des pays d'Europe occidentale. Elle inclut, naturellement, les fonctions régaliennes de l'État telles que la défense, la justice, la police ou la diplomatie, mais aussi les domaines de l'éducation, de l'action sociale ou de la santé, secteurs dans lesquels la puissance publique s'est progressivement substituée, dans une large mesure, aux institutions d'enseignement et de charité fondées par les différentes églises chrétiennes. Le système d'assurances sociales mis en place par Bismarck dans l'Allemagne du début des années 1880 et le rôle de lutte contre la misère, le chômage et la maladie attribué à l'État au Royaume-Uni par Beveridge dans son *livre blanc* de 1942 ont largement contribué à faire émerger, dans l'ensemble du monde occidental, une conception commune du service public administratif. Aussi les différences observées entre la France et ses voisins en matière de service public administratif portent-elles moins sur sa définition que sur son mode d'exécution. De ce point de vue, trois lignes de partage peuvent être identifiées.

Premièrement, les opérateurs chargés de l'exécution du service public administratif peuvent varier selon les pays. En France, ces opérateurs sont pour l'essentiel l'État et les collectivités territoriales, ces dernières ayant vu leurs responsabilités s'accroître constamment depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, notamment dans les secteurs de l'aide sociale et de l'éducation. Mais dans d'autres pays de tradition décentralisée comme l'Allemagne, l'essentiel des services publics non régaliens est assuré par les Länder et les autres collectivités locales. Le Royaume-Uni et la Suède ont, quant à eux, couramment recours à des agences bénéficiant d'une autonomie juridique et financière pour exécuter un service public donné. Si, dans ce premier pays, le système des agences a été développé dans le cadre de la politique d'inspiration libérale mise en place il y a une vingtaine d'années, celles-ci font partie, dans le second, des opérateurs traditionnels de la gestion publique et coexistent avec un système toujours dominé par l'État providence[67].

Deuxièmement, les pays ont une approche différente lorsqu'il s'agit de déterminer si les opérateurs du service public administratif doivent être en situation de monopole ou mis en concurrence. Cette question ne se pose plus dans le domaine du service public industriel et commercial, car le droit communautaire a procédé à la libéralisation de ces secteurs d'activité. En revanche, les opérateurs du service public administratif échappent aujourd'hui encore au droit de la concurrence,

67. Selon une étude de l'OCDE, la Suède était, en 2005, le pays membre de cette organisation qui consacrait la part la plus importante de son PIB à la production de biens et de services publics, soit près de 30 %.

même si, comme on l'a dit ci-dessus, la commission européenne a manifesté en 2007 sa volonté de mettre fin à l'exemption dont bénéficie le secteur de la santé en la matière. Au Royaume-Uni, la mise en concurrence des différents opérateurs du service public administratif pour l'obtention des financements accordés par l'État et les collectivités territoriales s'est largement développée depuis le milieu des années 1980. Mais certains critiquent aujourd'hui les conséquences négatives de ce système sur la solidarité entre les différents acteurs du service public.

Troisièmement, et ce point intéresse plus particulièrement les considérations qui vont suivre, le statut des agents chargés de l'exécution du service public administratif ne relève pas nécessairement du droit public. La France est, avec l'Espagne, l'un des seuls pays d'Europe occidentale dans lequel les agents employés par des opérateurs publics pour l'exécution du service public administratif relèvent presque exclusivement d'un régime de droit public. Rien de tel en Italie, au Royaume-Uni, et, dans une moindre mesure, en Allemagne, où la majorité de ces agents relèvent du droit commun du travail et de conventions collectives.

On voit donc que les modes d'organisation du service public administratif se caractérisent par une grande diversité selon les pays considérés. Et il faut se garder de voir dans ces différences la simple marque de clivages idéologiques. Certes, lorsque l'Italie et le Portugal choisissent de modifier, comme on va le voir, leur modèle d'organisation de la fonction publique en faisant évoluer les agents du statut vers le contrat de droit privé, l'influence libérale paraît indéniable. Mais, outre le cas de la Suède, conciliant la soumission des agents au droit commun et le recours aux agences avec un attachement fort au service public, les réformes libérales radicales opérées au Royaume-Uni au début des années 1980 ne doivent pas occulter que le *public service*, incarné notamment par le service national de santé (*National Health Service*) est aujourd'hui encore, pour bon nombre de Britanniques, un élément essentiel de la « *britishness* », ou de l'identité nationale.

Le régime des agents

Les pays relevant traditionnellement d'un modèle de fonction publique statutaire : Espagne, Italie, Portugal

L'Espagne est dotée d'un système de fonction publique proche du nôtre. Y prévaut une fonction publique de carrière dotée d'un statut résultant d'une loi du 7 février 1964 modifié par la loi du 2 août 1984. Dans ce système, les emplois permanents ont vocation à être occupés par des agents titulaires qui sont recrutés par concours, font carrière dans l'administration et sont regroupés en environ 250 corps.

Comme en France, les collectivités publiques ont également la possibilité d'employer des agents contractuels. Cette option est surtout utilisée par les communautés autonomes et les entités locales qui peuvent librement décider de recruter un fonctionnaire ou un contractuel régi par le droit du travail. Les contractuels ayant vocation à occuper des emplois permanents sont recrutés par concours.

Le système italien était traditionnellement proche de ceux en vigueur en Espagne et en France : y prévalait une fonction publique de carrière présentant les caractéristiques traditionnellement attachées à ce modèle. Cette fonction publique était

aussi largement discréditée dans l'opinion publique car suspectée d'incompétence et de corruption.

Au Portugal, comme en Espagne, en Italie et en France, la grande majorité des agents publics relève d'un statut dérogatoire au droit commun du travail.

Un modèle mixte associant fonction publique de carrière et agents contractuels : l'Allemagne

En Allemagne, l'exécution du service public administratif est confiée à la fois à des fonctionnaires (*Beamte*), qui sont régis par un statut de droit public, et à des employés (*Angestellte*) et ouvriers (*Arbeiter*) qui sont soumis aux règles du droit privé et dont la situation est régie par des conventions collectives, les premiers représentant environ 1 700 000 agents, soit 40 % des agents publics, et les seconds, environ 3 000 000 d'agents, soit les 60 % restant. Les fonctionnaires sont présents dans l'ensemble des collectivités publiques, qu'il s'agisse de l'État fédéral, des Länder ou encore des communes. Il s'agit principalement d'agents chargés de fonctions de puissance publique[68], tels que les juges, les policiers ou les agents des administrations pénitentiaires, mais aussi de la majorité des enseignants. Contrairement à la France, l'entrée dans la fonction publique de carrière n'implique pas la réussite à un concours. Traditionnellement, l'ancienneté était le critère majeur de l'avancement, mais des réformes opérées en 1997 et en 2005 ont établi un lien entre avancement et niveau de responsabilité du poste occupé. Elles ont aussi prévu le blocage de l'avancement des fonctionnaires ne donnant pas satisfaction et l'introduction d'une part de performance dans la rémunération. Les fonctionnaires allemands n'ont pas le droit de grève et sont tenus à une stricte neutralité politique, rendant notamment incompatible la qualité de fonctionnaire et l'exercice d'un mandat électif.

Les pays où une large majorité des agents publics est employée dans les conditions du droit commun : Canada, Royaume-Uni, Suède

Au Canada, les quelque 2 800 000 agents de la fonction publique relèvent de conventions collectives, y compris les 170 000 agents de la fonction publique fédérale. Si les organismes de gestion de la fonction publique canadienne, qu'il s'agisse du Conseil du Trésor, chargé de coordonner les politiques en matière de gestion des agents publics, ou de l'agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, créée en 2003, affirment disposer d'une fonction publique de carrière, ces termes ont une signification sensiblement différente de celle qui leur est donnée en France. Au Canada, comme en France, les agents publics sont certes recrutés par concours, mais l'emploi à vie dans la fonction publique ne leur est pas garanti de ce fait. L'avancement dépend, quant à lui, essentiellement de l'évaluation individuelle de chaque agent et non pas de l'ancienneté.

Le Royaume-Uni est, parmi les pays étudiés, l'un de ceux dont le système de fonction publique est le plus éloigné du nôtre. Il s'agit, comme en Allemagne,

68. L'article 33, alinéa 4 de la Constitution dispose que : « En règle générale, l'exercice de pouvoirs de puissance publique doit être confié à titre permanent à des membres de la fonction publique placés dans un rapport de service et de fidélité de droit public. »

d'un système de tradition dualiste, mais les *civil servants*, terme imparfaitement traduit par celui de « fonctionnaire », sont nettement minoritaires, puisqu'ils ne représentent qu'environ 550 000 agents sur un total d'environ 5 800 000 agents publics, soit 9 % du total. Les *civil servants* sont affectés exclusivement dans les administrations centrales des ministères et les agences. On distingue, en leur sein, les *fast streamers*, recrutés par concours et qui ont vocation à occuper les emplois d'encadrement supérieur, des *main streamers*, qui exercent des fonctions subordonnées. Les *civil servants* ne relèvent pas d'un statut, mais de la *common law*, adaptée à leur situation particulière par des principes qui remontent pour certains d'entre eux au XIXe siècle. Ils n'ont en principe aucune garantie théorique de carrière ni d'emploi, puisqu'ils sont recrutés et licenciés *at her Majesty's pleasure*. Dans les faits, cependant, les *civil servants* bénéficient d'une sécurité de l'emploi comparable à celle des fonctionnaires français et ont vocation à faire carrière au sein de l'État. Aujourd'hui, un nombre croissant de postes, notamment d'encadrement supérieur, est pourvu par des personnes qui ne sont pas des *civil servants*.

Les principaux employeurs d'agents publics au Royaume-Uni sont les collectivités locales, dont relèvent notamment les enseignants. La fonction publique locale est soumise au droit commun du travail et ses agents sont recrutés sans concours. Leur situation est réglée par des conventions collectives issues de la négociation entre les syndicats et les employeurs publics locaux. Le secrétaire d'État à l'Environnement, qui est compétent en matière de collectivités locales, a également le pouvoir d'imposer certaines réglementations aux employeurs locaux.

Une place particulière doit enfin être réservée aux agents en charge de la santé publique, qui relèvent du *National Health Service* et aux policiers, qui sont régis par un statut particulier.

Depuis les années 1980, les gouvernements successifs du **Royaume-Uni** se sont attachés à réduire les effectifs du *civil service*, dont 40 000 emplois ont été supprimés en 2005. Mais, dans le même temps, les effectifs globaux des agents publics ont fortement augmenté sous les gouvernements travaillistes, s'accroissant de 750 000 emplois entre 1998 et 2005.

Enfin, l'exemple de la **Suède** remet en cause l'idée, couramment répandue en France, selon laquelle les pays attribuant un rôle majeur au service public sont aussi ceux où ses agents sont, pour l'essentiel, des fonctionnaires relevant d'un statut dérogatoire au droit du travail. En effet, si plus de 1 300 000 Suédois, soit près du tiers de la population active, travaille pour le service public, seule une minorité d'entre eux, à savoir les militaires, les policiers, les magistrats et les professeurs de l'enseignement supérieur, relève d'un statut. Les autres agents, qu'ils soient employés par l'État, les régions ou les communes, relèvent de conventions collectives négociées par leurs syndicats avec l'agence suédoise des employeurs gouvernementaux (Aseg). Recrutés par des agences spécialisées, ces agents ne bénéficient pas de la garantie d'emploi à vie et les règles qui leur sont applicables sont largement identiques à celles régissant les salariés de droit privé, certains d'entre eux n'ayant cependant pas le droit de grève.

Ce mode de gestion des agents publics n'est pas nouveau et prévalait déjà dans ses grandes lignes dans les années 1960 et 1970, époque où le secteur public a

connu sa plus large expansion. Le rapprochement entre le régime juridique des agents publics et celui des autres salariés s'est cependant accru depuis ces dix dernières années, notamment à l'issue de l'accord conclu en 1998 entre l'Aseg et les organisations syndicales, qui aligne les conditions d'emploi public sur celles pratiquées par les entreprises locales.

Les réformes récentes

Les pays ayant changé de modèle : Italie et Portugal

L'Italie est, parmi les pays européens, l'un de ceux qui a connu la réforme la plus radicale de sa fonction publique. Initiées notamment par Franco Bassanini, ancien ministre, membre de l'instance collégiale de la conférence nationale, des réformes intervenues en 1993 puis en 1997-1998 sont venues changer radicalement le système en vigueur. Désormais, les agents publics sont pour la plupart soumis au droit commun du travail, à l'exception des magistrats, des militaires, des policiers, des diplomates, des membres du corps préfectoral et des universitaires.

La vie professionnelle des autres fonctionnaires est désormais déterminée par des conventions collectives négociées entre leurs syndicats et une autorité administrative indépendante représentant la totalité des employeurs publics, l'agence pour la représentation des employeurs publics dans la négociation (Aran). Toutefois, les agents publics demeurent dans une situation spécifique vis-à-vis du droit du travail, puisque plus de soixante-dix dérogations ont été prévues dans le code du travail italien, soit pour exclure l'application de certaines de ses dispositions à ces agents, soit pour permettre que certaines dispositions statutaires continuent à leur être applicables.

Confronté depuis 1999 à un ralentissement de la croissance et connaissant depuis lors un déficit public régulièrement supérieur au seuil de 3 % du produit intérieur brut fixé par le pacte de stabilité et de croissance, le Portugal s'est trouvé placé devant la nécessité d'entreprendre des réformes structurelles. La fonction publique, critiquée pour son hypertrophie, son coût[69] et son inefficacité, constituait, dans cette perspective, un objectif prioritaire. Dès 2005, des mesures d'économie se sont notamment traduites par un alignement du régime de retraite des fonctionnaires sur celui des autres salariés, par un blocage des avancements pour les agents dont le salaire dépassait 1 000 euros, et par une limitation de la hausse des rémunérations des autres agents à 1,5 %, alors que l'inflation dépassait les 2 %.

En 2007, une importante loi a procédé à un rapprochement du statut des fonctionnaires et du droit commun du travail, dont les agents chargés de fonctions régaliennes ont toutefois été exonérés. La progression salariale à l'ancienneté a également été remplacée par un système de rémunération en fonction des performances de l'agent, évaluées au moyen du Système intégré de l'évaluation de l'activité dans l'administration publique (Siadap). La réforme opérée au Portugal est donc comparable à celle à laquelle a procédé l'Italie.

69. En 2005, la masse salariale des agents publics représentait 14,5 % du PIB, soit l'un des taux les plus élevés d'Europe, contre seulement 9,5 du PIB en 1985.

Les pays ayant modernisé leur fonction publique sans changer de modèle : Allemagne, Canada, Espagne

En Allemagne, La réforme du fédéralisme entrée en vigueur au 1er janvier 2007 donne désormais compétence aux Länder pour la gestion et la rémunération des fonctionnaires qu'ils emploient.

S'agissant des employés et ouvriers, les conventions collectives les régissant étaient traditionnellement négociées entre les syndicats représentant ces personnels et l'ensemble des collectivités publiques, mais, en 2006, les Länder ont négocié une convention collective spécifique applicable à leurs propres agents. Les conventions collectives conclues ces dernières années tendent à faire reposer la progression de carrière et la rémunération sur l'expérience et la manière de servir et non plus, comme auparavant, sur des critères étrangers à l'activité professionnelle tels que l'âge ou la situation de famille. Ces principes seront transposés prochainement aux fonctionnaires.

Au Canada, depuis le début des années 1990, la fonction publique a été confrontée à des changements importants. Dès 1994, en effet, le gouvernement canadien a décidé de faire de la réduction du nombre des agents publics l'un des leviers du rétablissement de l'équilibre des finances publiques. À partir de 1997, des programmes de départ volontaire ont été mis en œuvre, ce qui a abouti à la suppression d'environ 60000 postes dans la fonction publique fédérale, soit 16 % des effectifs. Un gel des salaires a également été mis en place, ce qui a entraîné le décrochage des rémunérations des agents publics par rapport à celles du secteur privé. Si cette politique a permis le retour à l'équilibre budgétaire et contribué au dynamisme du taux de croissance canadien, il a eu pour conséquences néfastes une perte de compétences dans le secteur public du fait des réductions d'effectifs, une forte diminution de l'attractivité de la fonction publique en raison notamment de la dégradation des conditions de rémunération et une certaine démotivation des fonctionnaires liée au ternissement de l'image de la fonction publique.

Afin de résoudre ces difficultés, la politique dite de la « relève » a été lancée à partir de 1997 [70]. Elle a eu pour objectif de régénérer le service public en orientant son action vers l'ensemble des citoyens, considérés comme des clients. Ainsi, la démarche « Citoyens d'abord », initiée en 1998 a permis, au moyen d'études et de sondages, de connaître l'attente de la population vis-à-vis des services publics, à charge pour ces derniers de les satisfaire. Dans ce cadre, le mode de gestion des agents publics a largement évolué dans le sens, notamment, de la mise en place de la rémunération à la performance, de l'amélioration des procédures de sélection et d'évaluation de l'encadrement supérieur, et d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Enfin, le 12 avril 2007, l'Espagne a adopté une loi portant statut de base de l'emploi public. Loi générale s'appliquant aux deux millions et demi d'agents publics opérant dans les administrations nationales, autonomes et locales, elle concerne aussi bien les fonctionnaires de carrière que les agents contractuels de droit public

70. Sur le fondement du quatrième rapport au Premier ministre sur la fonction publique, rédigé par Jocelyne Bourgon, alors greffier du Conseil du Trésor.

et de droit privé. Issue d'une vaste concertation engagée par une commission d'experts mise en place en septembre 2004, et ayant associé l'État, les communautés autonomes, les administrations locales et les organisations syndicales, cette réforme introduit plusieurs innovations majeures. En premier lieu, la progression de carrière est désormais liée à l'évaluation individuelle de la performance. Ensuite, un nouveau système de recrutement est mis en place, incluant, outre les traditionnelles épreuves générales, des tests spécifiques liés aux compétences requises pour occuper un poste, des tests techniques et des mises en situation. Enfin, des dispositions spécifiques sont prévues pour les règles de désignation et d'évaluation des cadres dirigeants. La loi du 12 avril 2007 procède donc à une modernisation des règles applicables à l'ensemble des agents travaillant pour les administrations publiques, mais ne remet en cause ni le principe, rappelé dans l'exposé des motifs de la loi, selon lequel le fonctionnariat est le statut normal des agents publics, ni le système de carrière dont relèvent les fonctionnaires.

Synthèse et enseignements

De la comparaison de ces différents systèmes se dégagent plusieurs constatations. D'une part, la proportion entre fonctionnaires et autres agents ne relevant pas d'un statut au sein du service public administratif est très variable selon les pays, depuis la forte prépondérance des premiers jusqu'à leur cantonnement aux seules fonctions régaliennes. Les seconds sont, en général, soumis aux règles du droit du travail et négocient leur situation professionnelle, par l'intermédiaire de leurs syndicats, avec les employeurs publics, dans le cadre de conventions collectives. S'agissant, d'autre part, des fonctionnaires, la soumission à un statut n'a pas forcément les mêmes implications selon les pays : le recrutement peut ou non relever d'un concours, le poids respectif de l'ancienneté et du mérite dans l'avancement et la rémunération varie selon les pays considérés, les droits et obligations vont de l'interdiction du droit de grève au principe de la liberté d'opinion et d'expression uniquement tempérée par l'obligation de réserve. Enfin, des points communs se dégagent des réformes réalisées depuis une vingtaine d'années, relatifs à l'individualisation de la gestion des agents par le biais notamment d'un avancement et d'une rémunération liés à la performance, à la recherche d'une efficacité accrue de la fonction publique et à une tendance au rapprochement entre le régime juridique applicable aux agents publics et le droit commun du travail. On relève encore que des quatre pays disposant historiquement d'un système de fonction publique de carrière, à savoir l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la France, notre pays est le seul à ne pas avoir entrepris de réforme d'ampleur de sa fonction publique depuis vingt ans.

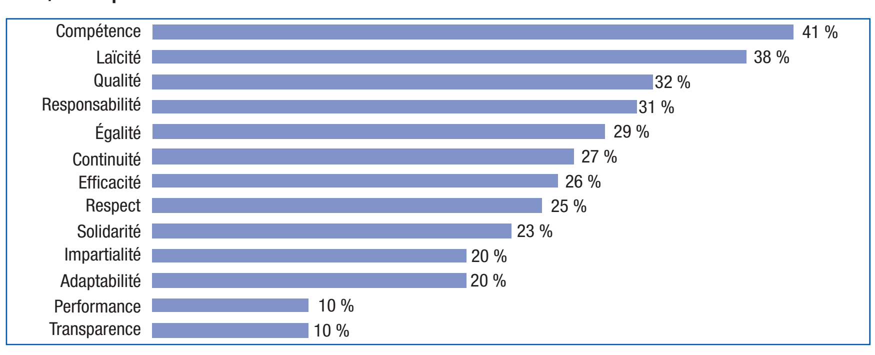
Les valeurs des services publics et de la fonction publique : un corpus commun en cours d'évolution

Cette partie du livre blanc a été rédigée en prenant notamment en compte les débats de la table ronde animée par Marcel Gauchet, philosophe, membre de l'instance collégiale de la conférence nationale, le 23 novembre 2007 sur le thème : « Les principes et les valeurs du service public » et de la séance du 19 décembre 2007 de l'instance collégiale de la conférence nationale.

Les valeurs au cœur de la réforme de la fonction publique et du service public

Des valeurs à reaffirmer et à renouveler en France

Question : quelles sont, pour vous, les valeurs les mieux incarnées aujourd'hui par le service public et la fonction publique, c'est-à-dire les administrations et les services qui dépendent de l'État, les hôpitaux et les collectivités locales ?



Source : « Le regard du grand public et des fonctionnaires sur les valeurs et les évolutions de la fonction publique », sondage Ifop réalisé du 18 au 25 janvier 2008 sur un échantillon de 2 553 fonctionnaires des trois fonctions publiques.

Compétence, laïcité, qualité : telles sont les trois valeurs placées en tête pour incarner la fonction publique d'aujourd'hui par les deux mille cinq cents fonctionnaires interrogés en janvier 2008 par l'institut de sondage Ifop.

On pourra s'étonner de ne trouver dans ce trio de tête ni la trilogie républicaine de la liberté, de l'égalité et de la fraternité, que les services publics ont pourtant pour mission de défendre au quotidien, ni les principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, indissociables de la conception française du service public depuis la fin du XIXe siècle, ni même ces droits et obligations énumérés par la loi du 13 juillet 1983 et qui font la spécificité du fonctionnaire vis-à-vis des autres salariés.

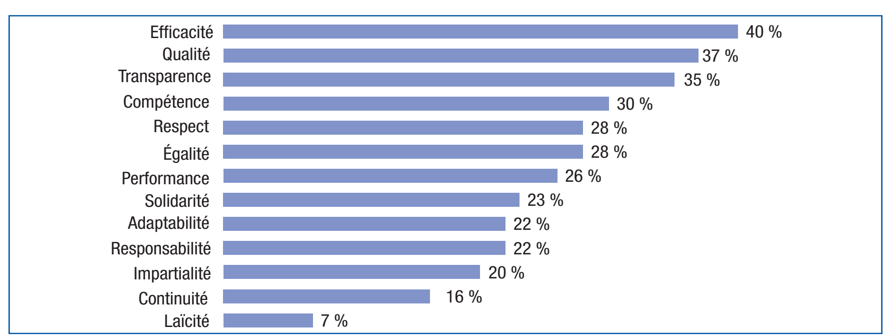
Ce sondage ne doit pas conduire à l'interprétation erronée que les fonctionnaires se détourneraient de ces valeurs pleinement associées à leur action. Il révèle simplement l'existence d'autres valeurs qui, si elles ne bénéficient pas d'un ancrage historique et juridique aussi profond que les valeurs traditionnelles du service public et de la fonction publique, n'en suscitent pas moins l'adhésion des agents.

Il est vrai que, dans notre pays, la législation applicable aux fonctionnaires et la jurisprudence relative à la fonction publique ne se réfèrent pratiquement pas à la notion de valeur [71], ce qui laisse donc un espace certain à la construction par chaque agent de son propre référentiel de valeurs. Cette part de subjectivité est intrinsèquement liée à la notion de valeur, qui peut se définir, dans notre contexte, comme les idéaux qui motivent les personnes chargées de fonctions publiques [72]. Et chacun n'est évidemment pas stimulé par les mêmes idéaux.

Est-ce à dire, pour autant, que tout effort de création d'un référentiel commun de valeurs applicables à l'ensemble des agents publics se heurterait inexorablement à cette dimension personnelle et affective qu'induit nécessairement la notion de valeur ? Loin de là. À l'heure où la modernisation des services publics est une condition de leur survie, l'affirmation d'un socle partagé de valeurs qui redonnerait son sens au travail des agents publics doit constituer la base des réformes à venir. La définition de valeurs communes sera le meilleur instrument de ce *réarmement intellectuel* [73] dont le service public et la fonction publique ont aujourd'hui tant besoin.

Il ressort des débats de la conférence nationale que la question des valeurs revêt une grande importance. Ainsi, la plupart des organisations syndicales de fonctionnaires ont affirmé le rôle des valeurs pour donner sa cohérence d'ensemble aux missions de service public et au travail des fonctionnaires. Elles ont rappelé leur attachement aux valeurs traditionnelles du service public que sont l'égalité, la continuité ou la défense de l'intérêt général, mais ont aussi manifesté leur souhait d'enrichir l'existant par des valeurs émergentes telles que l'efficacité, la transparence ou la proximité vis-à-vis des citoyens. Un même intérêt s'est manifesté chez les jeunes usagers, qui demandent au service public de faire siennes les valeurs de qualité, de simplicité et de courtoisie.

Question : Quelles sont les valeurs que vous souhaiteriez voir se développer demain en priorité dans le service public et la fonction publique ?



Source : « Le regard du grand public et des fonctionnaires sur les valeurs et les évolutions de la fonction publique », sondage Ifop réalisé du 18 au 25 janvier 2008 sur un échantillon de 2 553 fonctionnaires des trois fonctions publiques.

71. Seul l'article 17 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 se réfère à la « valeur professionnelle » des fonctionnaires.

72. Cette définition est extraite de l'ouvrage de Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, Paris, 2006, p. 269.

73. L'expression est de Marcel Gauchet.

Le rôle central joué par les valeurs dans les réformes des services publics et de la fonction publique à l'étranger

S'appuyer sur les valeurs pour initier ou enrichir une réforme des services publics ou de la fonction publique est une démarche suivie dans de nombreux pays comparables au nôtre par leur niveau de développement[74]. Tôt ou tard, les valeurs sont intégrées à tout processus de réforme dans ces domaines, tant il est vrai qu'elles permettent de donner un sens au changement. C'est en revisitant les valeurs traditionnelles et en identifiant des valeurs nouvelles que l'on peut donner un fondement solide à la réforme de la fonction publique et des services publics.

Ainsi, au Canada, les importantes réformes de la fonction publique entreprises depuis le début des années 1990 se sont accompagnées d'une réflexion sur les valeurs. Dès 1999, un bureau de l'éthique et des valeurs est créé au sein du Conseil du Trésor, chargé de la gestion des fonctionnaires. Préparé par un groupe de travail incluant des fonctionnaires dont le rapport a été publié en 2000, le code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique canadienne a été adopté en septembre 2003. Ayant pour objectif essentiel de renforcer le lien de confiance unissant les usagers à leur fonction publique, il distingue quatre ensembles de valeurs : les valeurs démocratiques qui visent à aider les ministres, dans le cadre de la loi et de la Constitution, à servir le bien commun ; les valeurs professionnelles, qui imposent de servir les citoyens avec compétence, excellence, efficience, objectivité et impartialité ; les valeurs liées à l'éthique, qui impliquent d'agir en tout temps de manière à conserver la confiance du public et incluent l'honnêteté, la justice, la discrétion et la saine gestion des ressources publiques ; enfin, les valeurs liées aux personnes, qui incitent à faire preuve de respect, de courtoisie, de savoir-vivre et de responsabilité, tant vis-à-vis des usagers que des collègues.

Diffusé en ligne et sous forme de livret, le code des valeurs et de l'éthique est appuyé par des formations dispensées aux fonctionnaires par l'école de la fonction publique du Canada. Dans la continuité du code, la réflexion sur les valeurs se poursuit grâce à une revue en ligne intitulée *Fenêtre sur les valeurs et l'éthique* à laquelle contribuent tant les agents publics que les usagers. Ainsi, en moins de dix ans, la question des valeurs est devenue l'un des axes de la modernisation.

Au Danemark, les valeurs de la fonction publique font partie de la loi sur les fonctionnaires et comprennent la légalité, l'impartialité, la flexibilité, la probité, le dialogue, la considération, la responsabilité, le professionnalisme et l'efficience. Elles sont complétées par les obligations des fonctionnaires et des dirigeants publics recensées dans un document de 2003 relatif à la stratégie du gouvernement central en matière de personnel et d'encadrement. Ces obligations incluent la création de valeur pour les citoyens, la garantie de la légalité, l'ouverture d'esprit, le sens des responsabilités et la capacité d'innovation.

En Espagne, l'article 1er de la loi du 12 avril 2007 portant statut de base de l'emploi public énonce les fondements de l'action des administrations publiques,

74. Sur cette question, voir notamment le nº 25 (décembre 2007) de la revue *Perspective gestions publiques*, publiée par l'Institut de la gestion publique et du développement économique.

notamment le service des citoyens et de l'intérêt général, l'égalité, le mérite et la compétence comme principes directeurs de l'accès à l'emploi public et de la promotion professionnelle, l'impartialité, l'efficacité, la transparence, l'évaluation et la responsabilité. Les articles 52 à 54 de cette même loi édictent un code de conduite des emplois publics. Le code assigne aux titulaires de ces emplois, d'une part, des principes éthiques tels que, notamment, le respect de la légalité, la loyauté, la neutralité, la probité, l'efficacité, l'efficience et la discrétion professionnelle, d'autre part, des principes de conduite tels que, notamment, l'attention et le respect, la diligence, l'information des usagers, le devoir de se former et la possibilité de suggérer toute modification du fonctionnement du service susceptible d'améliorer son efficacité.

Enfin, au **Royaume-Uni,** la revalorisation des services publics opérée par le gouvernement Blair a donné une nouvelle actualité à la question des valeurs. À côté des valeurs traditionnelles de probité, d'obligation de réserve, de neutralité et de loyauté se sont affirmées de nouvelles valeurs regroupées au sein des « quatre P » : *pride*[75], *passion, pace*[76], *professionalism*. Le code de la fonction publique voté en juin 2006, qui n'a pas de portée normative, inclut ces valeurs et des plans de mise en œuvre visent à garantir leur application effective par les fonctionnaires. Une commission du service public, dont les quinze membres sont nommés par le Premier ministre, est chargée de faire respecter les valeurs de la fonction publique.

Ces expériences étrangères révèlent que le référentiel de valeurs communes à l'ensemble des services publics et de la fonction publique comprend à la fois des **valeurs traditionnelles** et des **valeurs émergentes**. Les premières sont profondément ancrées dans l'histoire des pays considérés. Elles ont la plupart du temps été intégrées dans le droit applicable aux services publics et à la fonction publique. Elles incluent notamment le respect de la légalité, la neutralité, l'intégrité ou encore la continuité. Les secondes sont le fruit de la nouvelle conception de la gestion publique qui s'est affirmée dans les pays développés depuis les années 1980. Moins reconnues par le droit positif, plus influencées par l'histoire récente de chacun des pays, elles trouvent leur fondement dans l'état actuel de sociétés où les barrières entre secteur public et secteur privé ont tendance à s'estomper et où les activités de services, quel que soit leur opérateur, doivent de plus en plus intégrer les exigences de chaque individu. Elles incluent notamment l'efficacité individuelle de chaque agent, la transparence, ou encore la plus grande attention portée à l'usager.

Des exemples français récents

Si la France n'avait pas jusqu'à une période récente, contrairement aux pays précédemment cités, engagé une réflexion d'ensemble sur les valeurs de la fonction publique ou du service public, cette question n'est toutefois pas inconnue d'un certain nombre d'administrations. Elle est portée, d'une part, par le contexte

75. Fierté.
76. Célérité.

général d'intérêt pour les valeurs qui touchent l'ensemble de la société française, et notamment les entreprises privées. La plupart des grandes entreprises françaises sont désormais dotées d'un document synthétique périodiquement enrichi recensant les valeurs auxquelles elles adhèrent. C'est le cas, par exemple, d'Accor, dont les valeurs communes sont l'innovation, l'esprit de conquête, la performance, le respect et la confiance, de BNP-Paribas, qui a pour valeurs de référence l'engagement, l'ambition, la créativité et la réactivité, ou encore de Véolia Environnement, qui s'appuie sur le sens du client, la responsabilité, l'innovation, la performance et la solidarité.

D'autre part, un nombre croissant de métiers de la fonction publique relève désormais de codes de déontologie professionnels. Certains de ces codes ont été édictés par voie de décrets et ont donc un caractère réglementaire. C'est le cas du code de déontologie de la police nationale, qui a fait l'objet d'un décret du 18 mars 1986[77], et du code de déontologie des agents de la police municipale, adopté par un décret du 1er août 2003[78]. Mais la plupart de ces codes n'ont pas de force contraignante et prennent la forme de simples guides de bonnes pratiques. Ils n'en constituent pas moins des référentiels souvent appréciés par ceux auxquels ils s'appliquent, ne serait-ce que parce qu'ils correspondent aux réalités de la profession exercée. On peut citer comme exemple le code de déontologie des archivistes adopté par le Conseil international des archives, qui s'applique à l'ensemble des professionnels des archives, qu'ils soient fonctionnaires ou salariés de droit privé.

Ainsi, la direction générale des impôts a mis au point un référentiel de valeurs partagées, fruit de tables rondes ayant rassemblé plus de 300 agents. Ce référentiel est inséré au début de chaque contrat de performance signé par cette direction. Les valeurs qu'il recense sont le civisme fiscal, que les agents de la direction générale des impôts s'engagent à promouvoir en toutes circonstances, le secret professionnel et l'intégrité, l'égalité devant l'impôt assurée avec justice et humanité, enfin l'égalité des chances, la solidarité et la valorisation de l'individu.

De même, le ministère de l'équipement s'attache à identifier les valeurs qui donnent un sens à son action. Aux valeurs fondamentales de solidarité, de mesure et d'innovation s'ajoutent des valeurs professionnelles telles que la loyauté, l'honnêteté, le dévouement, le courage et la détermination.

En 2007, la direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi s'est dotée d'un référentiel de valeurs issu d'une réflexion menée dans le cadre d'un séminaire interne. Les valeurs de la direction sont l'exigence, le sens de l'action, la loyauté, l'écoute et l'esprit d'équipe.

Le Conseil d'État élabore actuellement un rappel des principes et des bonnes pratiques déontologiques applicables à l'ensemble de ses membres.

Enfin, la Cour des comptes, en 2007, et le ministère des affaires étrangères, en 2008, se sont dotés de comités d'éthique.

77. Décret nº 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale.
78. Décret nº 2003-735 du 1er août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale.

Ces exemples illustrent le fait que rien ne fait obstacle, en France, à ce que les services publics et les fonctionnaires se dotent de référentiels de valeurs. Ces exercices, qui s'avèrent pertinents au niveau d'une direction ou d'un ministère, constituent un premier pas concret pouvant faciliter une réflexion générale sur les valeurs des services publics et de la fonction publique.

Genèse des valeurs du service public et de la fonction publique en France

La source première des valeurs du service public et de la fonction publique est à rechercher dans la trilogie républicaine de **liberté**, d'**égalité** et de **fraternité.** Idéaux proclamés par les révolutionnaires de 1789, définis comme principes de la République par la Constitution de 1848, enfin élevés au rang de devise de la République par la Constitution de 1958, la liberté, l'égalité et la fraternité constituent à la fois les valeurs fondatrices de l'État contemporain et de ses services publics. En effet, les services publics ont largement contribué à l'affirmation de l'autorité de l'État à partir de l'avènement de la IIIe République. Ils sont aujourd'hui encore, par excellence, l'instrument de l'action des collectivités publiques dans le champ social. Il est donc logique que les trois principes d'action fondamentaux de ces collectivités soient aussi ceux des services publics.

Viennent ensuite les trois principes du service public, la **continuité**, l'**égalité** et la **mutabilité**, ou l'**adaptabilité**, systématisés par le juriste Rolland au début du xxe siècle, sous l'appellation de « lois du service public ». La continuité et l'égalité ont été érigées en principes généraux du droit par le Conseil d'État et sont, de ce fait, applicables même sans texte. Quant à la mutabilité, elle donne à l'administration un pouvoir de modification unilatérale de ses actes lorsque l'intérêt du service le justifie. Profondément ancrés dans la culture administrative française, ces trois principes s'appliquent à de multiples aspects de la vie professionnelle des agents publics et de l'action des services publics. Ainsi, le principe d'égalité implique-t-il que l'égal accès aux emplois publics soit assuré lors du recrutement des fonctionnaires, que l'égalité de traitement entre les agents publics soit respectée, dans la limite de différences de situation justifiant des différences de traitement, et que les citoyens soient égaux devant le service public. De ce principe particulièrement riche découlent ceux de **neutralité** et de **laïcité** des services publics et de la fonction publique, car l'agent public qui ne ferait pas abstraction de ses options politiques, philosophiques ou religieuses pour traiter la demande d'un usager porterait atteinte à l'égalité des citoyens devant le service public.

Plus tard, les statuts de 1946 et de 1983-1984 ont affirmé un certain nombre de **droits et obligations des fonctionnaires**, qui, au-delà de leur caractère impératif, dessinent les contours d'une déontologie professionnelle basée sur des valeurs parfois difficiles à concilier. Soumis au principe d'obéissance hiérarchique, le fonctionnaire ne doit cependant pas exécuter les ordres manifestement illégaux. Libre de ses opinions, il doit néanmoins faire preuve de réserve tant dans ses propos sur le service auquel il appartient que dans la manifestation de ses convictions. Tenu de satisfaire aux demandes d'information du public, il est, dans le même temps, soumis au secret et à la discrétion professionnels. Ces risques de

contradiction n'ont pas empêché les fonctionnaires de s'approprier ces droits et obligations édictés par la loi, qui constituent aujourd'hui de véritables valeurs de la fonction publique.

Le système de valeurs dont se sont dotés le service public et la fonction publique au fil du temps est donc endogène. Ses sources sont exclusivement les règles fondatrices de la sphère publique, qu'il s'agisse de la devise de la République, des principes du service public, ou des droits et obligations des fonctionnaires. Cette situation est le reflet de la place depuis longtemps prépondérante de l'État dans l'espace social français. Dominant l'ensemble de la société, l'État n'éprouvait pas la nécessité de rechercher ses valeurs dans d'autres références que les siennes propres.

Cet état de fait ne soulevait pas de difficultés pendant les « Trente Glorieuses ». Dans une société française stable et prospère, service public et secteur privé coexistaient sans tension majeure et dans une certaine ignorance réciproque. Les évolutions sociales et culturelles engendrées par les événements de Mai 1968 n'ont pas significativement remis en cause l'équilibre du système de valeurs des services publics et de la fonction publique. Mais l'équilibre est rompu dès le début des années 1980. Coïncident alors, en effet, en France, un secteur public au paroxysme de son extension sous le premier gouvernement de Pierre Mauroy, et l'arrivée au pouvoir, au même moment, de Ronald Reagan aux États-Unis et de Margaret Thatcher au Royaume-Uni, qui s'accompagne d'une remise en cause sans précédent du rôle des services publics. L'État providence est stigmatisé pour son inefficacité, son improductivité et son coût, tandis que les valeurs du marché sont exaltées. L'entreprise se substitue à l'État comme référence de l'organisation sociale et ses valeurs d'efficacité, de performance et de compétition imprègnent progressivement l'ensemble de la société, y compris la sphère publique.

La France est gagnée par cette évolution dès le tournant de la politique économique décidé par François Mitterrand, en 1983. Avec l'arrivée au pouvoir de Jacques Chirac en 1986, sont engagées les premières vagues de privatisations qui se poursuivront sous le second septennat de François Mitterrand. Un clivage semble se dessiner entre un secteur public protégé et un monde de l'entreprise en prise avec les difficiles réalités économiques. Longtemps tabous dans la société française, y compris dans ses élites, qu'elles soient conservatrices ou progressistes, l'argent et la réussite matérielle sont valorisés. Les valeurs du secteur privé et de l'individualisme se répandent dans l'ensemble de la société.

Jacques Chirac est toutefois élu, en 1995, sur le thème de la fracture sociale. La lutte contre les discriminations et la préservation de l'environnement séduisent peu à peu l'opinion publique. Les grandes entreprises s'approprient rapidement ces thèmes et mettent en avant leur action en faveur des minorités et du développement durable. De son côté, le service public peine à se conformer à ces nouvelles attentes de la société, comme en témoignent les polémiques ayant accompagné l'ouverture de la « filière ZEP » à l'institut d'études politiques de Paris en 2002.

Aujourd'hui, un certain équilibre semble s'établir entre les différentes valeurs nouvelles qui se sont affirmées dans la société française depuis une trentaine

d'années. Il est à présent communément reconnu qu'individualisme et défense des intérêts collectifs doivent se contrebalancer. En incluant à la fois la performance ou l'efficacité, que l'on associe traditionnellement au secteur privé, et la préservation de l'environnement ou la lutte contre les discriminations, qui relèvent plus naturellement de l'intérêt général, les valeurs nouvelles convergent et transcendent les clivages traditionnels entre activité marchande et service public.

Force est cependant de constater que le service public et la fonction publique sont largement restés passifs face à l'émergence de ces valeurs nouvelles. Se reposant sur leurs valeurs endogènes, l'un et l'autre n'ont pas su encore s'approprier ces valeurs exogènes qui se sont progressivement imposées dans le champ social depuis une trentaine d'années. Quel que soit le jugement que l'on porte sur ces valeurs nouvelles, il est indéniable qu'elles imprègnent aujourd'hui la société française et que, par conséquent, les services publics et la fonction publique ne peuvent les ignorer. **Il s'agit à présent de réaliser la synthèse entre les valeurs traditionnelles qui fondent l'identité de nos services publics et de notre fonction publique et qu'il serait absurde de remettre en cause, et les valeurs caractéristiques de la modernité.**

Les valeurs actuelles du service public et de la fonction publique : valeurs traditionnelles et valeurs émergentes

Notre pays doit, comme l'ont fait nombre de ses voisins et partenaires, réaffirmer les **valeurs essentielles** de son service public et de sa fonction publique. Ces valeurs sont, pour reprendre la définition qu'en donne l'OCDE, la traduction des choix relatifs à la manière dont le service public et ses employés doivent œuvrer[79]. Elles ne constituent donc pas un ensemble abstrait de principes, mais doivent servir à fonder l'organisation et la gestion des services publics et de la fonction publique. Elles doivent aussi être à la source de toute réflexion sur la réforme dans ces domaines et définir une véritable éthique de la fonction publique.

N'étant pas des abstractions, les valeurs du service public et de la fonction publique s'appliquent concrètement aux relations entre l'agent public et l'environnement humain dans lequel il évolue. De ce point de vue, la situation des fonctionnaires présente une spécificité. En effet, si un agent du service public administratif, comme toute autre personne délivrant une prestation de service, est en contact direct avec celles et ceux qui le sollicitent, qu'on les nomme usagers, clients ou consommateurs, et évolue dans un environnement professionnel constitué de collègues hiérarchiquement supérieurs, égaux ou inférieurs à lui, il doit, en outre, respecter la volonté du pouvoir politique désigné par les électeurs, qu'il soit national ou local. Dans un État de droit, l'administration a en effet pour responsabilité de permettre l'exécution des décisions prises par les élus. Aussi les valeurs des services publics et de la fonction publique doivent-elles s'appliquer aux relations

79. Définition extraite de l'ouvrage *Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique. Belgique*, Paris, 2007, p. 156.

que les agents entretiennent avec les trois ensembles constitués par les usagers, les collègues de travail et les autorités politiques.

Les valeurs essentielles incluent, bien évidemment, les valeurs traditionnelles, souvent perdues de vue et qu'il faut revivifier. Ces dernières peuvent cependant avoir, dans un référentiel de valeurs, une signification et une portée différentes de celle que leur attribuent l'histoire administrative et le droit. Les principes juridiques traditionnels dégagés par le droit public constituent naturellement des valeurs, mais inversement toutes les valeurs ne sont pas des principes juridiques. Le rôle de référence intellectuelle et morale de l'action publique qu'elles doivent jouer, mais aussi leur dimension opérationnelle impliquent de leur donner une place différente de celle qu'occupent les règles de droit. Il ne faudra donc pas s'étonner si, dans les développements qui suivent, le sens donné à certaines valeurs n'est pas toujours celui que lui donnent la jurisprudence et les manuels de droit administratif.

Elles incluent aussi les valeurs émergentes qu'il faut préciser et diffuser. Ces valeurs nouvelles sont, pour certaines d'entre elles, marquées par le développement de l'individualisme qui caractérise notre temps. Qu'on les appelle citoyens, usagers ou clients, celles et ceux qui font appel au service public attendent aujourd'hui des prestations plus personnalisées, une écoute plus attentive de leur situation propre, une adaptation des réponses de l'administration au cas par cas et, parfois, le « zéro défaut » cher au discours sinon toujours à la pratique des entreprises privées. Le défi pour le service public et la fonction publique est aujourd'hui d'intégrer ces attentes nouvelles tout en préservant les exigences de garantie de la cohésion nationale et de solidarité entre les individus, qui sont leur raison d'être.

Dans ce contexte, les valeurs essentielles des services publics et de la fonction publique peuvent être regroupées en trois grandes catégories, chacune d'entre elles étant analysée sous deux angles, interne et externe : les rapports que chaque agent entretient avec son environnement professionnel, qu'il s'agisse des pouvoirs publics auxquels il est uni par un lien hiérarchique ou de ses collègues; ses relations avec les usagers et les citoyens.

Les valeurs républicaines

Proclamées par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et par la devise de notre pays, les valeurs républicaines constituent le fondement de l'action du service public et de la fonction publique. Les agents publics ont pour mission de les faire vivre, de les diffuser et de les défendre dans leur action quotidienne, participant ainsi à la pérennité du régime républicain dont l'article 89 de la Constitution de 1958 prévoit qu'il ne saurait être remis en cause.

La liberté

Elle est au cœur du contrat social conclu entre le peuple français et ses gouvernants depuis 1789. Cette valeur s'applique, d'une part, aux rapports entre les pouvoirs publics et les fonctionnaires, ces derniers ne devant pas être arbitrairement écartés de leurs fonctions en raison des alternances politiques. Les fonctionnaires exercent aussi leur liberté vis-à-vis de l'autorité politique par leur liberté d'opinion

et d'expression, par le droit syndical et par le droit de faire grève. Elle concerne, d'autre part, le lien unissant les fonctionnaires à l'ensemble des citoyens. Parce qu'il agit au nom de l'intérêt général, le fonctionnaire est certes amené à prendre des mesures restreignant l'exercice de la liberté individuelle des citoyens. Mais il doit s'assurer que ces restrictions sont légales et disposent, dans le cas contraire, d'un devoir de désobéissance.

L'égalité

L'égalité est une valeur particulièrement riche en matière de service public et de fonction publique. C'est autour de cette valeur que le premier débat régional de la conférence nationale s'est tenu à Rennes le 30 octobre 2007. L'égalité s'applique, tout d'abord, aux fonctionnaires eux-mêmes, et notamment à leur mode de recrutement, puisque les emplois publics sont également accessibles à tous les citoyens exclusivement en fonction de leur mérite. Durant leur carrière, les fonctionnaires doivent en outre bénéficier d'un traitement égal de la part de l'administration lorsqu'ils sont placés dans des situations identiques. L'égalité de traitement ne fait donc pas obstacle à ce que des différences de traitement existent, lorsque les agents sont placés dans des situations différentes. Par exemple, le mérite professionnel d'un fonctionnaire peut justifier qu'il soit mieux rémunéré que ceux qui exercent le même métier. De même, le droit de toute personne à mener une vie familiale normale peut justifier que la priorité soit donnée, en matière de mutation, à des conjoints séparés par leur affectation territoriale.

L'égalité doit aussi permettre aux usagers de disposer d'un droit d'accès effectif aux services publics, quel que soit leur lieu de résidence. Ce droit implique, pour les services publics, la nécessité de constituer un réseau territorial suffisamment dense pour qu'une partie des usagers ne soit pas laissée de côté. Lorsque certains services publics ne sont pas représentés sur un territoire donné, ce qui est nécessairement le cas puisque, par exemple, toutes les communes ne peuvent pas être dotées d'un hôpital public, l'administration doit être en mesure d'indiquer aux habitants concernés les modalités d'accès aux services publics les plus proches de leur domicile.

Deux valeurs constituent des corollaires de l'égalité[80]. D'une part, l'impartialité ou la neutralité imposent aux fonctionnaires de ne pas faire intervenir leurs choix philosophiques, politiques ou moraux dans la relation qu'ils établissent avec l'usager. Les pouvoirs publics se doivent aussi d'appliquer le principe d'impartialité à la relation qu'ils entretiennent avec les fonctionnaires, ce qui exclut notamment les recrutements, les avancements ou les suppressions de postes décidés en fonction des convictions de l'agent.

D'autre part, la laïcité impose aux fonctionnaires de respecter les croyances des usagers tout en préservant l'exécution du service public de toute influence religieuse. La défense de la laïcité est un enjeu quotidien dans bon nombre de services publics, notamment les établissements d'enseignement et les hôpitaux.

80. L'expression est de Martine Lombard, « Les services publics dans le modèle français », dans *Cahiers français*, nº 330, 2006, p. 59.

Il n'est pas aisé pour les fonctionnaires d'appliquer une législation parfois difficile à interpréter et d'arbitrer, face à des situations humainement complexes, entre souplesse et fermeté. Les agents doivent donc pouvoir compter sur l'aide des pouvoirs publics, auxquels il appartient de fixer une ligne de conduite claire et concrète en matière de laïcité [81].

La fraternité

Enfin, la fraternité correspond au rôle de garant de la cohésion sociale que joue le service public dans la société. Habituellement moins mise en avant que la liberté et l'égalité, elle doit pourtant avoir toute sa place dans le référentiel des valeurs du service public et de la fonction publique. C'est, en effet, notamment de la fraternité que découle, d'une part, le principe de non-discrimination, impliquant un traitement égal de chaque personne recourant au service public, sans qu'il soit tenu compte de sa nationalité, du sexe ou de ses opinions. La haute autorité de lutte contre les discriminations (Halde) est tout particulièrement chargée de veiller au respect de ce principe. La fraternité impose, d'autre part, au service public et à ses agents de pratiquer l'équité vis-à-vis des usagers, c'est-à-dire de prendre en compte les difficultés particulières d'une population donnée, quitte à déroger, lorsque les circonstances le justifient et que la loi le permet, au principe de l'égalité de traitement. Elle justifie, par exemple, le maintien de la fourniture d'électricité ou de gaz à des personnes ne disposant pas des ressources suffisantes pour payer leur facture, la fixation de seuils de recrutement de personnes handicapées dans la fonction publique ou encore l'octroi par certains départements de prestations sociales d'un montant plus élevé que celui déterminé par la loi. Toute personne en situation précaire doit pouvoir compter sur l'aide du service public et de ses agents.

Les valeurs professionnelles

Comme tout autre secteur d'activité, le service public ne peut remplir correctement ses missions que si les agents en charge de l'exécuter font preuve de professionnalisme. Les valeurs professionnelles du service public et de la fonction publique ne présentent donc, pour certaines d'entre elles, aucune spécificité par rapport à celles dont le secteur privé peut se doter : toute activité requiert de l'efficacité, de la performance et de la qualité. Mais d'autres sont liées à la nature spécifique des prestations fournies par le service public et aux prérogatives particulières dont bénéficient les fonctionnaires pour accomplir leurs missions. Ainsi, l'exigence de respect de la légalité s'impose avec une force particulière aux personnes qui sont chargées de préparer les lois, notamment les agents des administrations centrales de l'État. Les valeurs professionnelles rassemblent donc des principes applicables à toute activité publique ou privée et des exigences spécifiques à la sphère publique.

81. Pour un exemple d'application du principe de laïcité dans le cas du port de signes religieux par les élèves dans un établissement scolaire, voir notamment les arrêts du Conseil d'État Ghazal et Singh du 5 décembre 2007.

La légalité

Cette valeur s'impose à toute activité impliquant l'intervention d'une personne publique. La raison d'être de l'administration dans un État de droit est de rendre effectives les lois votées par la représentation nationale. Le fonctionnaire doit donc en permanence être le garant de la légalité, tant vis-à-vis des ordres de sa hiérarchie qui la méconnaîtraient que des comportements individuels qui ne la respecteraient pas. Fréquemment amené, dans le cadre de ses fonctions, à contrôler, interdire ou sanctionner, il ne peut bénéficier de la confiance des citoyens que s'il exerce ces prérogatives inhérentes à la puissance publique dans le strict respect de la loi. De là la nécessité, pour les agents publics, de garantir que les décisions qu'ils prennent sont légales (qu'elles soient favorables ou défavorables à la personne concernée) et qu'elles ont été élaborées dans le cadre d'une procédure régulière. L'excès de formalisme que l'on reproche souvent à l'administration n'est, le plus souvent, que l'application du principe de légalité.

La légalité implique aussi la loyauté du fonctionnaire à l'égard des responsables démocratiquement élus qui dirigent la collectivité à laquelle il appartient. Libre de ses opinions et de son expression, le fonctionnaire doit cependant, dans l'exercice de ses fonctions, exclure de faire obstacle à des ordres légaux au motif qu'ils ne correspondraient pas à ses engagements personnels. Elle justifie enfin l'existence du secret professionnel, qui fait obstacle à ce que des agents divulguent les informations confidentielles que les usagers sont amenés à porter à leur connaissance.

L'efficacité

Elle a été l'une des valeurs les plus citées au cours des débats de la conférence nationale, y compris par bon nombre d'organisations syndicales. Elle est aussi, selon le sondage réalisé par l'Ifop en janvier 2008, la valeur que les fonctionnaires souhaitent le plus voir se développer à l'avenir. Elle a pourtant, pendant longtemps, suscité une certaine défiance parmi les agents publics et les syndicats de la fonction publique. Ce malentendu est à présent largement dissipé et il est désormais généralement admis que l'efficacité, loin de s'opposer aux autres valeurs du service public et de la fonction publique, vient opportunément les compléter.

Sur le plan des relations entre l'agent public et l'administration, l'efficacité implique que la seconde puisse exiger du premier un comportement professionnel caractérisé, aux antipodes de la caricature courtelinesque du bureaucrate, par l'implication pleine et entière dans les tâches qui lui sont confiées, la participation active à l'amélioration de la qualité du service au sein duquel il est affecté et un état d'esprit tourné vers la recherche de la performance individuelle et collective. En retour, le fonctionnaire est en droit d'attendre de l'administration qu'elle le mette en mesure d'améliorer ses performances, notamment en lui donnant accès à la formation ou à des conditions de travail satisfaisantes. Enfin, l'efficacité resterait une notion abstraite, subjective et source d'arbitraire si elle n'était pas complétée par une évaluation des agents et des services en fonction de référentiels clairement définis et à laquelle chefs de service et corps d'inspection ou de contrôle doivent consacrer le temps et l'attention nécessaires. La culture de l'évaluation s'est déjà largement développée dans l'administration depuis la loi organique relative aux lois de finance (Lolf) du 1er août 2001, notamment grâce à la mise en

place, dans chaque service, d'indicateurs de performance, et le mouvement doit s'amplifier dans les années à venir.

L'efficacité est aussi une exigence légitime des citoyens vis-à-vis de leurs services publics et de leur fonction publique. Elle implique, de la part de l'administration, un effort de communication tendant à faire connaître aux intéressés les objectifs d'une politique publique donnée, à en exposer les motivations et à rendre compte honnêtement des résultats obtenus, conformément au principe posé par l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » L'usager sera ainsi mis à même de se faire sa propre opinion sur l'efficacité de l'action administrative. Mieux informé, il sera de ce fait moins en proie aux clichés trop souvent véhiculés sur l'administration et il n'est pas douteux que l'image de celle-ci, eu égard à la qualité réelle de son action dans l'immense majorité des cas, ne pourra qu'en bénéficier. De ce point de vue, les rapports annuels de la Cour des comptes, les rapports successifs de l'observatoire de l'emploi public, mis en place en 2000, et la refonte, en 2007, du rapport annuel sur l'état de la fonction publique dans son ensemble, établi par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, afin d'améliorer sa lisibilité, ne peuvent que contribuer à améliorer la diffusion et la qualité de cette information.

L'efficacité est sans doute la manifestation la plus récente d'un principe à la fois fondamental et classique des services publics et de la fonction publique : la responsabilité. La mise en œuvre effective de la valeur d'efficacité passe aussi par celle de valeurs qui y sont associées, comme la qualité, la transparence ou l'autonomie.

• La responsabilité manifeste la nécessaire implication personnelle de tout agent public pour rendre effectives les valeurs au nom desquelles il doit agir. La responsabilité du fonctionnaire est certes une règle de droit abondamment illustrée depuis plus d'un siècle par la jurisprudence administrative comme judiciaire et inscrite dans le statut depuis 1946 mais elle doit, en tant que valeur, prendre une signification plus générale et plus forte. Elle constitue, en effet, une nécessité qui impose à tout fonctionnaire de s'acquitter de son engagement au service de l'intérêt général. Elle implique, pour celui-ci, de rendre compte de son action tant à l'autorité politique qu'aux citoyens. Un fonctionnaire responsable vis-à-vis des pouvoirs publics et des citoyens est le meilleur garant de l'affirmation des valeurs essentielles du service public et de la fonction publique.

• La qualité est la meilleure garantie de l'efficacité. Elle est aussi, après l'efficacité, la valeur que les fonctionnaires souhaitent voir se développer le plus à l'avenir, selon le sondage Ifop de janvier 2008. Née dans le contexte de la production industrielle de biens, la certification qualité s'est progressivement élargie aux services et aux procédures de gestion administrative. De nombreuses prestations de service public font aujourd'hui l'objet d'une certification, notamment dans le domaine hospitalier. La recherche croissante par les services publics de la certification qualité ne pourra qu'accroître leur professionnalisme et bénéficier aux usagers. Cette demande de qualité toujours accrue peut, par exemple, en matière de soins hospitaliers, nécessiter de regrouper certains services, afin de les

doter d'équipements techniques garants de cette qualité. **Le niveau de qualité des services publics est donc lié à leur adaptabilité.** Une même exigence de qualité s'impose aux pouvoirs publics dans l'ensemble des mesures de gestion qu'ils appliquent aux fonctionnaires. Ces derniers sont en droit d'attendre que leur recrutement, leur évaluation ou encore le suivi de leur situation administrative s'effectuent en fonction de procédures rationnelles leur permettant de se consacrer pleinement à l'essentiel, c'est-à-dire au service du public.

• **La transparence** est au nombre de ces valeurs nouvelles correspondant au haut niveau d'exigence démocratique d'une société évoluée. Elle vient au troisième rang des valeurs souhaitées par les fonctionnaires pour la fonction publique de demain, après l'efficacité et la qualité, selon le sondage Ifop de janvier 2008. Elle concerne au premier chef les services publics, dont l'action ne peut plus aujourd'hui être justifiée par une raison d'État occulte qui serait soustraite à l'appréciation des citoyens, mais qui doivent au contraire exposer au grand jour leurs objectifs et les moyens qu'ils entendent mettre en œuvre pour les réaliser. Elle a, pendant longtemps, posé des problèmes délicats de conciliation avec le devoir de secret professionnel qui s'impose aux agents publics. Mais les grandes lois ayant instauré la transparence administrative en France [82] et l'action des autorités administratives indépendantes qui ont alors été mises en place, à savoir la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et la commission d'accès aux documents administratifs (Cada), ont désormais suffisamment imprégné la culture de la fonction publique pour que l'équilibre entre transparence et secret ne pose plus de difficultés majeures. Les débats de la conférence nationale ont montré que la transparence était aujourd'hui une valeur consensuelle.

• **L'autonomie** doit permettre au service public et à la fonction publique de mieux prendre en compte les aspirations individuelles des citoyens et des agents publics eux-mêmes. L'affirmation croissante de la personne dans les sociétés modernes a notamment pour conséquence le développement d'une conception plus active de la citoyenneté. Bon nombre de citoyens jugent aujourd'hui les entreprises privées à l'aune de leur responsabilité sociale vis-à-vis de leurs salariés, de leur action en faveur du développement durable. Dans ce contexte, le service public ne peut plus se permettre de considérer celles et ceux qui y font appel comme de simples administrés auxquels il peut se contenter d'appliquer des règles fixées par le droit, par une pratique routinière ou par des directives émanant de la hiérarchie. Chacun des acteurs de terrain du service public, qu'il s'agisse d'un hôpital, d'une école ou d'un service social, doit donc bénéficier d'une autonomie suffisante vis-à-vis des autorités dont il dépend pour s'adapter à ces nouvelles demandes et leur apporter une réponse effective. Plus autonomes, les services publics seront plus capables de s'adapter à l'autonomie croissante des individus et de renforcer, par là même, le lien qui les unit à eux.

Parce qu'ils sont touchés, comme tout autre citoyen, par l'évolution des mentalités, les agents publics attendent eux aussi de leurs employeurs qu'ils prennent

82. Lois nº 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, nº 78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et nº 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

mieux en compte leur personnalité. La satisfaction de cette attente passe, bien sûr, par la mise en place de règles de gestion des carrières plus souples, qui ne viseraient plus, comme c'est encore trop souvent le cas aujourd'hui, à enfermer dans des normes juridiques le détail de chaque situation individuelle, mais laisseraient davantage de place au dialogue entre l'agent et son employeur. Elle impose aussi une conception nouvelle des relations au sein de la fonction publique, dans laquelle la prise en compte de la spécificité de chacun viendrait enrichir la relation hiérarchique. De ce point de vue, de grands progrès ont déjà été accomplis grâce au développement du dialogue de gestion, dans la continuité de la Lolf. Dans ce cadre, la décision en matière de gestion des ressources humaines appartient désormais à l'employeur, les directions des ressources humaines devant jouer un rôle de prestataire de services vis-à-vis de celui-ci.

L'adaptabilité

Elle doit, en tant que valeur, prendre une signification plus large que celle que lui donne le droit administratif. Dans son acception juridique, l'adaptabilité signifie en effet seulement que le service public peut être adapté en permanence aux nécessités changeantes de l'intérêt général, dont l'administration est juge. Il en résulte que les usagers ne peuvent disposer d'un droit au maintien d'un service public[83] : le droit des autorités politiques démocratiquement élues de modifier le périmètre et l'organisation des services publics ne saurait être remis en cause, puisqu'il s'agit de choix éminemment politiques que l'électeur valide en donnant la majorité à telle ou telle formation. Mais l'adaptabilité passe aussi par l'innovation, afin de tenir compte de la modification des comportements sociaux et des évolutions technologiques. L'ouverture de certains services publics le samedi et les remarquables réalisations récentes de bon nombre d'administrations en matière d'administration électronique illustrent assez que l'adaptabilité est déjà mise en œuvre par les fonctionnaires. C'est donc une valeur issue du terrain qu'il convient à présent de consacrer.

L'adaptabilité concerne aussi le déroulement de la carrière des fonctionnaires. Elle a pour conséquence nécessaire la séparation du grade et de l'emploi, qui permet à l'administration d'affecter ses agents sur des emplois correspondant aux besoins du service public sans qu'y fasse obstacle le grade que ces agents occupent dans un corps donné.

Elle a pour corollaire l'anticipation, exigeant des services publics qu'ils soient en mesure d'évaluer les conséquences de leurs actions d'aujourd'hui sur la société de demain, conformément, par exemple, à l'esprit de la charte de l'environnement désormais intégrée à la Constitution. À l'heure où toutes les grandes entreprises intègrent le développement durable dans leur stratégie et leurs pratiques, le service public ne saurait rester à l'écart de ce mouvement, comme en témoignent les réflexions menées en matière de « gouvernance écologique ». Les usagers sont en droit d'attendre de l'administration qu'elle respecte les normes environnementales, qu'elle intègre l'objectif de développement durable dans la conduite de ses activités

83. Voir Martine Lombard, *op. cit.*, p. 59.

et dans les décisions qu'elle adopte, et enfin qu'elle rende compte régulièrement des initiatives qu'elle a prises pour améliorer ses résultats sur ce point.

L'anticipation implique aussi que les pouvoirs publics soient capables de prévoir les conséquences des réformes législatives ou réglementaires auxquelles ils envisagent de procéder. À cette fin, les projets de textes les plus importants modifiant le droit applicable doivent être accompagnés **d'études d'impact** précisant les effets des évolutions proposées, tant sur le plan juridique que dans le domaine économique et social. Les fonctionnaires chargés de la réalisation de ces études doivent être mis à même d'effectuer les recherches nécessaires pour évaluer les avantages, mais aussi les éventuels inconvénients, de chacune des mesures nouvelles proposées.

Cette valeur impose enfin aux pouvoirs publics nationaux et locaux de prévoir les effectifs et les métiers nécessaires au fonctionnement des services publics de demain. La **gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)** est d'ores et déjà connue de l'ensemble des employeurs publics et commence à s'appuyer sur des outils efficaces, tels que le répertoire interministériel des métiers de l'État, achevé en 2006, celui des métiers territoriaux et celui de la fonction publique hospitalière, dont une nouvelle version sera disponible d'ici la fin de l'année 2008. Elle bénéficie également des travaux de l'Observatoire de l'emploi public, créé en 2000, qui mène des études statistiques et prospectives sur l'emploi public et favorise la création d'outils permettant son développement dans les différentes administrations, dont près de la moitié des agents est appelée à partir à la retraite dans les quinze prochaines années. Les progrès de la GPEEC dépendent aujourd'hui d'une meilleure diffusion des techniques permettant son application par les administrations, notamment grâce à des guides méthodologiques, et de la mise en réseau des responsables de son développement dans les différents services. Ces progrès sont indispensables, puisque la GPEEC est l'outil le plus adapté pour permettre aux administrations d'anticiper les besoins humains futurs du service public.

Principe classique du droit des services publics, l'adaptabilité doit donc, comme l'égalité, prendre une dimension nouvelle en rejoignant le corpus des valeurs essentielles du service public et de la fonction publique. L'exemple de l'adaptabilité illustre le bien-fondé de la démarche qui conduit à ne pas faire table rase du passé en matière de valeurs, mais à puiser dans l'existant pour donner une force nouvelle aux notions plus traditionnelles.

La continuité

Cette valeur est indissociable de bon nombre des missions dévolues au service public. Un pays doit en permanence être défendu contre une éventuelle menace extérieure, la sécurité physique des personnes doit constamment être assurée, l'approvisionnement en biens vitaux pour la survie des populations ne doit pas s'interrompre. La continuité justifie l'application aux agents chargés du service public de sujétions particulières, dérogatoires aux règles du droit commun, et permettant leur réquisition lorsque la fourniture d'une prestation est remise en cause. Elle est la conséquence de la responsabilité de garant de la cohésion sociale qui incombe aux services publics et implique un engagement constant. S'agissant de la relation entre les fonctionnaires et les pouvoirs publics, la continuité n'impose naturellement pas à ces derniers de maintenir la situation juridique ou profession-

nelle de leurs agents, lesquels n'ont d'ailleurs pas droit, selon la jurisprudence du Conseil d'État, au maintien de la réglementation dont ils relèvent. Elle implique, en revanche, que les changements apportés à la situation de chacun soient justifiés par la préservation ou la meilleure application des valeurs du service public et de la fonction publique. La continuité dans la relation entre les agents et leur collectivité de rattachement ne signifie pas l'intangibilité des situations individuelles, mais la pérennité des valeurs communes.

La probité

Elle est la contrepartie des prérogatives exorbitantes du droit commun dont disposent les services publics pour accomplir leurs missions. Des mesures telles que la restriction de la liberté d'aller et de venir, la levée de l'impôt ou encore l'expropriation pour cause d'utilité publique ne sont tolérables par le corps social que dans la mesure où elles répondent à des finalités d'intérêt général et non à la poursuite d'objectifs de nature privée. Le degré de corruption de l'administration publique est l'un des indicateurs les plus pertinents de la santé de la démocratie dans un pays, ce qui justifie que l'exigence d'intégrité de la part des usagers à l'égard des fonctionnaires ne souffre aucune concession. De ce point de vue, la France dispose d'agents publics dont la probité est reconnue au plan international. Il va de soi que l'intégrité des fonctionnaires sera d'autant mieux garantie que l'autorité hiérarchique dont ils dépendent respectera ce principe. Si l'agent serait fondé à désobéir à un ordre ayant manifestement pour effet de mettre en cause l'intégrité de la collectivité à laquelle il appartient, il est naturellement préférable qu'il n'ait jamais l'occasion de se trouver devant une telle obligation.

Appliquée à des agents publics, la valeur de probité va cependant au-delà du strict et nécessaire respect de l'intégrité. Elle impose aussi au fonctionnaire d'aborder les questions qu'il doit traiter avec honnêteté intellectuelle et sans se laisser guider par sa propre subjectivité ou la volonté de se mettre en valeur à peu de frais. Il peut être tentant d'exploiter une situation donnée pour obtenir une certaine reconnaissance professionnelle, et de renoncer, pour ce motif, à lui donner la réponse la plus conforme à l'intérêt général. Tel n'est pourtant pas le comportement que les usagers sont en droit d'attendre de leur fonction publique : la probité doit aussi être morale et impose donc à l'agent un certain détachement vis-à-vis de son intérêt personnel.

L'exemplarité

Elle doit être la conséquence de la mise en œuvre des valeurs qui précèdent dans la marche quotidienne du service public et de la fonction publique. Parce qu'elle dispose de prérogatives particulières lui permettant d'intervenir dans l'ensemble de la vie économique et sociale du pays, l'administration doit agir de façon irréprochable, afin de mériter la confiance des citoyens. Sur le plan des relations professionnelles au sein de l'administration, l'exemplarité s'impose en tout premier lieu à celles et ceux qui dirigent l'administration, qu'il s'agisse des ministres pour la fonction publique de l'État ou des élus locaux pour la fonction publique territoriale, et à l'encadrement supérieur qui constitue leur entourage direct. On ne saurait demander aux personnels chargés de mission d'exécution de faire preuve

du professionnalisme le plus exigeant si l'exemple ne vient pas du sommet de la hiérarchie.

S'agissant du rapport que le service public entretient avec les usagers, l'exemplarité consiste à appliquer soi-même les règles que l'on impose aux autres de respecter. De nombreuses entreprises protestent contre les sanctions dont elles font l'objet pour méconnaissance de la législation applicable aux personnes handicapées ou des règles d'hygiène et de sécurité, en s'appuyant sur l'argument, souvent fondé, selon lequel les administrations elles-mêmes ne respectent pas la loi en ces matières. Il est donc indispensable pour la crédibilité de l'action du service public que celui-ci montre sa capacité à mettre en œuvre au sein de l'administration les règles dont il veille à la bonne application par le reste de la collectivité.

Les valeurs humaines

Jusqu'à présent, le service public et la fonction publique de notre pays ont trop peu mis en avant le respect de valeurs humaines. Non pas que les agents publics ne sachent faire preuve de courtoisie, de solidarité ou d'empathie : ces valeurs sont appliquées spontanément chaque jour dans bien des écoles, des hôpitaux ou encore des services sociaux. Mais la culture juridique très prononcée de notre service public et de notre fonction publique entraînait une forte défiance vis-à-vis de valeurs qui ne se laissent pas enfermer dans les catégories abstraites du droit, tant elles renvoient au comportement concret de chaque personne. Or, c'est précisément parce que la modernisation de la fonction publique passe avant tout par le développement de la responsabilité intellectuelle de chaque agent que ces valeurs humaines doivent aujourd'hui prendre toute leur place. Considéré comme une personne et non comme l'un des rouages de la machine administrative, le fonctionnaire doit pouvoir exprimer au quotidien son attachement aux valeurs humaines ou humanistes, dans le cadre de son activité professionnelle.

L'engagement

Il traduit la volonté des agents publics de se mettre au service de la collectivité. Les fonctionnaires qui se sont exprimés lors des débats de la conférence nationale ont fréquemment insisté sur le fait que leur choix de carrière correspondait à une vocation. Il est indéniable que l'acte d'éduquer, de soigner ou de juger exige de la part de celles et ceux qui l'accomplissent une implication particulièrement forte. Les personnes qui s'adressent aux services publics sont en droit d'attendre que le comportement de leur interlocuteur soit à la hauteur de cet engagement.

Il est aussi de la responsabilité des employeurs publics d'encourager et de valoriser l'engagement des fonctionnaires tout au long de leur carrière. Cela implique, d'une part, que l'engagement soit l'un des critères de sélection des candidats à l'entrée dans la fonction publique, d'où la nécessité de prévoir, dans les procédures de recrutement, des épreuves permettant de le déceler. L'engagement doit, d'autre part, être pris en compte lors de l'évaluation des agents et favoriser l'avancement de celles et ceux qui le mettent en œuvre.

Le respect

Selon le sondage Ifop de janvier 2008, le respect vient au cinquième rang des valeurs souhaitées par les fonctionnaires pour la fonction publique de demain. Il doit présider aux relations qui s'établissent entre les agents des services publics dans le cadre professionnel comme entre ces agents et les usagers. S'agissant des premières, le principe d'obéissance hiérarchique, qui s'applique à l'ensemble des fonctionnaires, y compris aux dirigeants eux-mêmes soumis à l'autorité politique, doit être concilié avec la prise en compte par le supérieur de la situation spécifique du subordonné. L'individualisation de la gestion des agents passe aussi par l'établissement de relations humaines plus riches, ne se limitant pas à la relation élémentaire entre donneur d'ordre et exécutant ou à l'application d'un texte. La fonction publique a, sur ce point, une réelle marge de progression, dans la mesure où elle demeure profondément segmentée en catégories hiérarchiques et corps multiples, ce qui ne facilite pas le développement d'une culture de l'écoute et de la compréhension et, par voie de conséquence, la mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines. Le développement d'une culture de l'évaluation, la recherche accrue de l'efficacité collective de chaque service et le recul d'un certain corporatisme sont les conditions de tout progrès dans ces domaines. S'agissant des secondes, de grands progrès ont déjà été accomplis par les services publics en matière de qualité de la relation avec les usagers, comme en témoignent des réalisations telles que la charte Marianne relative à l'accueil dans les services publics. Lancée en 2002, cette charte vise à garantir la qualité de l'accueil sous ses différentes formes (physique, téléphonique, électronique, courrier) et promeut des valeurs telles que la courtoisie, l'accessibilité, la rapidité, la clarté des réponses, mais aussi un esprit d'écoute, de rigueur et de transparence. Aujourd'hui appliquée de façon volontaire par plus de 2 000 services, elle a été rendue obligatoire pour l'ensemble des services de l'État par le conseil pour la modernisation des politiques publiques qui s'est tenu le 12 décembre 2007. L'action du médiateur de la République, que les citoyens peuvent saisir, entre autres cas de figure, lorsqu'ils s'estiment victimes d'un manque de considération de la part de l'administration, contribue également à l'amélioration de la situation. La courtoisie, la capacité d'écoute et la considération sont autant d'exigences que l'usager des services publics peut aujourd'hui exprimer vis-à-vis des agents en charge de son dossier. Cela ne signifie pas, bien sûr, que le fonctionnaire est tenu de répondre par l'affirmative à toutes les demandes qui lui sont faites, car la légalité et la garantie de l'intérêt général, dont le fonctionnaire est également comptable, seraient alors mises en péril. Mais l'usager se voyant opposer un refus a le droit de s'en voir exposer les raisons avec tact et mesure.

Le sens de la solidarité

Enfin, pour que les valeurs républicaines de fraternité, de non-discrimination et d'équité trouvent leur traduction concrète dans l'action de chaque fonctionnaire, le sens de la solidarité est indispensable. Le fonctionnaire doit être solidaire des personnes confrontées à la souffrance, à la détresse ou à la grande pauvreté, afin de contribuer à les soulager, dans la mesure et les limites des missions qui lui sont confiées. Il importe que les agents publics en contact avec les populations en

difficulté soient encouragés à développer leur capacité d'empathie. Cette approche peut aller à l'encontre d'une certaine tradition imposant aux fonctionnaires d'ignorer la dimension affective des situations qu'ils doivent gérer, au nom de la légalité et de l'impartialité. Mais ce principe ne fait pas obstacle, dans bien des cas, à un traitement des personnes les plus faibles empreint de compréhension. Telle est d'ailleurs déjà la pratique de bien des agents publics dans les hôpitaux, à l'école ou dans les services sociaux. Cette pratique doit être confortée en étant désormais identifiée comme une valeur.

La solidarité s'applique aussi à l'organisation du travail au sein des services publics. Elle doit induire le développement d'un esprit d'équipe entre les agents, qui permette d'associer l'efficacité collective à la performance individuelle. Bon nombre de missions de service public ne peuvent aboutir à un résultat satisfaisant si l'ensemble des agents qui contribuent à leur exécution ne s'y associent pas pleinement. La solidarité doit ainsi déboucher sur une organisation du travail dans laquelle l'objectif à atteindre suscite l'esprit d'équipe.

Enfin, l'employeur public doit manifester sa solidarité vis-à-vis de ses agents lorsque ceux-ci se trouvent placés dans des situations difficiles résultant de l'exercice de leurs fonctions. De ce point de vue, l'obligation faite aux collectivités publiques, en vertu de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, d'accorder leur protection aux fonctionnaires faisant l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle, est exemplaire.

Aucune des valeurs essentielles citées dans les développements qui précèdent ne résulte d'une spéculation intellectuelle gratuite. Les valeurs traditionnelles d'égalité, de continuité ou encore d'adaptabilité sont profondément enracinées dans la culture du service public et connues de la majorité des agents publics. Il s'agit aujourd'hui de leur donner une force nouvelle en les dégageant de leur interprétation purement juridique et en leur conférant une portée plus générale dans l'action publique. Les valeurs émergentes de transparence, de respect ou d'efficacité ne sont pas non plus inconnues, dans la mesure où elles sont, soit déjà mises en œuvre au quotidien par bon nombre de services, soit fréquemment revenues dans le débat public auquel les fonctionnaires ont participé comme l'ensemble des citoyens.

Se fonder sur des valeurs familières aux agents publics est le meilleur moyen de faire en sorte que ceux-ci se les approprient. Il ne s'agit pas d'imposer au service public et à la fonction publique des valeurs qui seraient étrangères à nos traditions (moralisme, attitude « politiquement correcte », uniformité des comportements, etc.), mais de consacrer des valeurs équilibrées pour en faire le fondement d'un service public moderne.

En appliquant ces valeurs, les fonctionnaires susciteront plus encore la confiance des usagers qui doivent pouvoir, dans un contexte économique et social difficile, se reposer sur la fiabilité des services publics.

Seconde partie

Diagnostic et recommandations

Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France

L'état des lieux effectué dans la première partie permet de préciser à quelle réalité correspondent les services publics et la fonction publique dans la France d'aujourd'hui. L'objet de cette seconde partie est de porter un diagnostic sur cette réalité et de formuler, dans le cadre de six orientations stratégiques, quarante propositions pour faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France. Il faut commencer par les valeurs, qui donnent leur sens à l'action des services publics et au travail de ses agents : des propositions sont ainsi formulées pour les faire connaître et les faire vivre («Se doter de valeurs partagées et explicites pour conduire le changement», p. 73); mais les valeurs inspirent et justifient plus généralement l'ensemble des propositions du livre blanc. En clarifiant les missions du service public pour le rendre plus efficace (« Clarifier les missions et les objectifs du service public pour en renforcer l'efficacité, p. 84), en mettant en place une fonction publique de métiers responsable, mobile et performante (p. 103), il s'agit en réalité de replacer les valeurs au cœur du service public et de la gestion des ressources humaines des collectivités publiques.

Les propositions du livre blanc tiennent notamment compte des « cent propositions » issues des contributions de l'ensemble des participants aux débats de la conférence nationale (cf. annexe nº 4).

Se doter de valeurs partagées et explicites pour conduire le changement

L'application effective des valeurs par le service public et la fonction publique se heurte, dans certains cas, à des obstacles provenant du droit public, de la pratique administrative ou encore de la contradiction au moins partielle pouvant opposer certaines de ces valeurs. Il importe donc que les outils mis en place pour assurer l'affirmation concrète des valeurs dans l'action quotidienne des services et des agents permettent de surmonter ces obstacles.

Diagnostic : des valeurs insuffisamment respectées et parfois difficiles à concilier dans la marche quotidienne du service public et de la fonction publique

Les obstacles à l'application effective des valeurs

Quelques exemples permettent d'illustrer ces obstacles.

La valeur d'équité mise en cause par certains systèmes d'affectation et de mutation

Dans un certain nombre de situations, la mise en application de la valeur d'équité par le service public administratif se heurte à l'obstacle constitué par le respect d'une valeur tout aussi importante : la légalité. Un agent public ne peut pas privilégier un usager en difficulté lorsque les termes mêmes de la loi qu'il doit appliquer interdisent de le faire. Mais il est d'autres situations où l'atteinte portée à l'équité résulte de simples pratiques administratives qui la méconnaissent.

Tel est le cas, par exemple, comme le souligne Marcel Pochard dans le Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant de février 2008, du barème d'affectation des enseignants, qui aboutit à affecter une proportion importante de néotitulaires sortant d'un institut universitaire de formation des maîtres dans des quartiers sensibles, où la présence d'équipes d'enseignants expérimentés serait particulièrement nécessaire. Défavorisés par le système du barème, qui prend beaucoup en compte l'ancienneté, les néotitulaires sont affectés dans les postes les plus difficiles. Alors que 14 % des enseignants sont affectés dans des établissements difficiles, cette proportion s'élève à 35 % pour les néotitulaires. Dans certaines académies, cette tendance est encore plus accentuée, comme à Créteil, où 63 % des titulaires affectés en établissement difficile sont en première affectation.

Il ne s'agit certes pas ici d'établir une corrélation mécanique entre compétence et ancienneté. Il n'est pas douteux que bon nombre de jeunes enseignants réussissent au contact des publics en difficulté. Mais force est d'admettre qu'il est paradoxal que prédominent, dans les postes reconnus par l'administration elle-même comme difficiles, les enseignants les moins expérimentés. Cette situation est constitutive d'une double iniquité : d'une part, envers les élèves des quartiers sensibles, dont les besoins spécifiques justifieraient la présence d'équipes enseignantes plus aguerries ou, à tout le moins, plus diversifiées, d'autre part, envers les néotitulaires eux-mêmes, qui commencent leur vie professionnelle dans un contexte souvent difficile et susceptible de susciter chez certains d'entre eux une déception précoce vis-à-vis de leur choix professionnel. L'administration n'est pas restée inerte face à cette situation, en mettant en place un dispositif avantageant les enseignants qui choisissent d'occuper les postes en question, mais cette mesure utile ne suffit pas à inverser la tendance. En outre, l'iniquité résultant des affectations des néotitulaires ne concerne pas que le monde enseignant et un constat similaire peut être dressé concernant, par exemple, la police nationale.

La valeur de fraternité contrecarrée par l'existence de discriminations

Les discriminations n'épargnent ni la fonction publique ni le service public dans la relation qu'il entretient avec les usagers.

S'agissant des discriminations au sein de la fonction publique, les plus flagrantes concernent quatre domaines. Premièrement, l'État ne parvient toujours pas à respecter le taux d'emploi de 6 % d'agents handicapés imposé par la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, puisque ce taux n'était en 2004 que 4,7 %. La situation n'est pas meilleure dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, où ce taux était de 4,5 % la même année. Cette situation devrait toutefois s'améliorer : d'une part, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a créé un fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) auxquels doivent contribuer les employeurs publics ne respectant pas l'objectif d'emploi de 6 % ; d'autre part, l'objectif d'une hausse de 25 % des recrutements de personnes handicapées en 2008, sous peine de sanctions financières à l'encontre des employeurs concernés, a été fixé lors du conseil des ministres du 17 octobre 2007. Deuxièmement, il est incontestable que les enfants d'immigrés accèdent moins à la fonction publique : en 2003, alors que les personnes ayant deux parents immigrés représentaient 3,7 % de la population active et 3,9 % des salariés du secteur privé, ils ne constituaient que 2,3 % des effectifs totaux de la fonction publique (soit un déficit de 40 % environ). Troisièmement, si les femmes représentaient, en 2004, 58,6 % du total des personnes employées dans la fonction publique, elles n'occupaient que 22 % des emplois de direction. Quatrièmement, les pratiques administratives en matière d'accès à la formation conduisent encore dans de trop nombreux cas à défavoriser les plus de 50 ans, qui représentent pourtant 28 % des effectifs du service public en 2005. En outre, l'administration ne semble pas encore avoir pris, dans certains cas, toute la mesure de la nouvelle rédaction de l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 issue de l'ordonnance du 2 août 2005, qui fait de l'absence de limite d'âge pour l'accès à la fonction publique le principe et la persistance de telles limites l'exception. Dans une délibération du 1er octobre 2007, la Halde a estimé que la limite d'âge fixée à 45 ans pour le recrutement des infirmiers, fixée par un décret du 30 novembre 1988, présentait un caractère discriminatoire.

Dix-huit pour cent des réclamations enregistrées par la Halde en 2007 concernaient l'emploi dans le secteur public, soit moins que le secteur privé (32 %), mais l'emploi public ne représente qu'environ 20 % de l'emploi total en France, ce qui relativise largement le constat souvent fait que le secteur public serait sensiblement moins discriminant que le secteur privé en matière d'emplois.

S'agissant des discriminations vis-à-vis des usagers du service public, les statistiques établies par la Halde font apparaître que celles dont les usagers s'estiment à tort ou à raison victimes concernent l'ensemble du champ d'intervention des services publics, qu'il s'agisse de la justice, de la protection sociale, de l'éducation, des prisons ou encore de l'hôpital. Ces discriminations proviennent, d'une part, de textes dont l'application s'avère inéquitable pour certaines catégories de



personnes. Ainsi, par une délibération du 9 octobre 2006, la Halde a considéré que le dispositif de pensions civiles et militaires de retraites issu de l'article 68 de la loi de finances rectificative pour 2002, maintenait une différence de traitement entre les fonctionnaires et militaires selon qu'ils avaient ou non la nationalité française et était, par voie de conséquence, discriminatoire. Elles résultent, d'autre part, de pratiques conduisant à l'exclusion, tels que le refus d'accès à la salle d'audience d'un tribunal opposé à une personne portant un turban sikh (délibération du 5 juin 2006), l'absence d'aménagement des locaux d'un service public interdisant leur accès à une personne handicapée (délibération du 11 décembre 2006) ou encore la décision d'une commune d'affecter un terrain privé appartenant à un membre de la communauté des gens du voyage à la création d'une aire d'accueil pour ces personnes, alors que des terrains communaux libres existaient (délibération du 9 janvier 2006)[1].

Si elles sont loin d'épargner le monde de l'entreprise, les discriminations sont donc bien réelles au sein du service public et de la fonction publique et mettent en cause les valeurs de fraternité, d'égalité, d'équité, mais aussi d'exemplarité qui doivent être les siennes.

Des propositions sont faites pour lutter contre ces discriminations (cf. « Orientation stratégique n° V », p. 117).

La valeur d'adaptabilité contrariée par les obstacles à la mobilité fonctionnelle

Qu'elle s'exerce entre fonctions publiques, de la fonction publique vers le secteur privé ou sur le plan géographique, la mobilité fonctionnelle correspond à une forte attente des agents publics. Selon l'enquête réalisée par l'Ifop à l'occasion de la semaine de la fonction publique qui s'est tenue du 4 au 8 février 2008, 64 % des fonctionnaires estiment que le développement de la mobilité est une priorité, cette tendance étant particulièrement marquée pour les fonctionnaires de catégorie C.

Cette demande des fonctionnaires contraste singulièrement avec la réalité puisque, s'agissant de la fonction publique de l'État, 4,9 % seulement des agents civils n'exerçaient pas leur activité dans leur administration d'origine au 31 décembre 2004, cette proportion n'ayant d'ailleurs que très peu augmenté depuis 1996, où elle s'établissait à 4,2 %. D'autant plus que, parmi les agents en situation de mobilité fonctionnelle (sous forme de détachement ou de mise à disposition), ceux relevant de la catégorie A représentent les deux tiers du total, ce qui montre combien l'aspiration spécifique des fonctionnaires de catégorie C à la mobilité est actuellement peu satisfaite. La lourdeur des procédures juridiques de détachement, de mise à disposition ou encore de disponibilité pour exercer dans

1. Délibération de la Halde du 11 décembre 2006. « Le collège de la Haute Autorité considère que le refus d'un dépositaire de l'autorité publique d'accepter un enfant allergique au sein d'un service public relevant de sa compétence tel que, notamment, la cantine scolaire, les activités périscolaires, les centres aérés, les haltes-garderies ou les crèches, et géré par les communes, en raison de son état de santé, caractérise l'existence d'une discrimination, dans la mesure où tous les enfants ne bénéficient pas du même traitement, conformément au principe général d'égalité d'accès des usagers au service public. »

le secteur privé, la faiblesse des dispositifs d'accompagnement de la mobilité, la réticence de certains corps à accueillir des agents mobiles, ou encore la difficulté d'accès à l'information sur les postes vacants constituent autant de freins au développement de la mobilité.

Dans ce domaine, comme dans celui de l'emploi des handicapés, les pouvoirs publics ne sont pas restés inertes. La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a facilité les départs vers le secteur privé en permettant notamment aux fonctionnaires souhaitant créer une entreprise de cumuler leur emploi et d'autres revenus pendant une période de deux ans. Plus largement, le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels en cours d'examen prévoit de multiplier les modalités d'accès direct ou simplifié entre tous les corps et les cadres d'emplois, dans le cadre d'un ensemble d'orientations sur la mobilité définies à partir des conclusions de la conférence « Parcours professionnels » de l'automne 2007.

Les indicateurs chiffrés de mobilité permettront d'apprécier l'efficacité des politiques menées pour appliquer effectivement la valeur d'adaptabilité du service public aux besoins des citoyens, dont la mobilité des fonctionnaires est naturellement l'instrument privilégié, les postes déclarés vacants sur lesquels postulent les agents devant être, de plus en plus, ceux où existent les besoins prioritaires de la population.

L'insuffisante affirmation des valeurs émergentes

Si le service public et la fonction publique en France appliquent en règle générale de façon remarquable les valeurs traditionnelles de légalité, de neutralité, ou encore de probité, ils ont plus de mal à incarner des valeurs émergentes telles que la performance, la transparence ou l'autonomie.

Ces difficultés ne sont pas imputables à la mauvaise volonté des agents, puisque tant les débats de la conférence nationale que les différents sondages d'opinions réalisés pendant son déroulement montrent la forte adhésion des fonctionnaires à ces valeurs nouvelles. Les obstacles sont donc plutôt de nature structurelle, et la valeur de performance en fournit un bon exemple. L'État, depuis la Lolf, mais aussi bon nombre de collectivités territoriales sont dotés d'indicateurs de performance qui, si certains d'entre eux demeurent encore perfectibles, n'en constituent pas moins la base nécessaire au développement de l'évaluation. Encore faut-il, pour que cette valeur devienne effective, que ces indicateurs soient traduits dans les objectifs assignés à chaque agent et à chaque équipe et dans l'évaluation de leur action. En d'autres termes, si les managers publics ne se fondent notamment pas sur les indicateurs de performance pour diriger l'action de leurs équipes, la performance restera une valeur abstraite que les agents ne s'approprieront pas.

Cet exemple souligne la responsabilité particulière incombant aux cadres dirigeants de la fonction publique pour l'appropriation, par le service public et par ses agents, de ces valeurs nouvelles. Les réformes de nature juridique, si nécessaires soient-elles à la modernisation de la fonction publique, ne suffiront pas à donner leur effet utile aux valeurs émergentes si les responsables les plus éminents du service public administratif ne veillent pas à leur mise en œuvre.

La difficile régulation des conflits de valeurs

Rares sont les fonctionnaires qui ne se sont pas trouvés confrontés, au cours de leur vie professionnelle, à une situation dans laquelle des contradictions apparaissaient entre les valeurs qu'ils doivent appliquer. Si la qualité contribue à l'efficacité, l'évaluation à la performance et la fraternité à la solidarité, toutes les valeurs ne sont pas liées entre elles par la même complémentarité.

Face à un usager en situation précaire dont la demande ne peut être satisfaite au regard du droit applicable, le fonctionnaire est confronté au conflit entre, d'un côté, la légalité, qui devrait le conduire à rejeter purement et simplement cette demande, et l'égalité, qui prohibe tout traitement de faveur en fonction de la personne, de l'autre la solidarité et l'équité, qui pourraient le conduire à prendre en compte la détresse individuelle de son interlocuteur. Autre exemple : faut-il, au nom de l'efficacité et de la performance, ne consacrer que le temps strictement nécessaire au traitement de la demande d'un usager, ou, par respect, prendre le temps d'écouter les préoccupations qu'il exprime, même si elles sont sans rapport direct avec l'objet de sa démarche auprès de l'administration ? Nombreux sont les agents publics qui pourraient illustrer ces paradoxes d'exemples vécus.

Jean-Paul Delevoye, ancien ministre, médiateur de la République, membre de l'instance collégiale de la conférence nationale, indiquait lors de la conférence de clôture de la semaine de la fonction publique : « Les préfets sont tenus d'exécuter les décisions de justice relatives aux loyers impayés, tout en étant soumis à l'obligation de reloger les personnes concernées, ce en vertu du droit opposable au logement. Dans une telle situation, comment mesurer la performance ? »

Pour être problématiques, les conflits de valeurs n'en reflètent pas moins la richesse des principes d'action du service public et de la fonction publique. Exclure certaines valeurs au nom d'une cohérence pure et parfaite serait appauvrir celles qui font vivre l'intérêt général. L'enjeu n'est donc pas de bannir toute contradiction du référentiel des valeurs du service public et de la fonction publique, mais de mettre en place les outils permettant aux fonctionnaires confrontés à des conflits de valeurs de savoir quelle ligne de conduite adopter.

Orientation stratégique nº I : préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique

Énoncer les valeurs en choisissant des supports appropriés

PROPOSITION N° 1 **Établir une « charte des valeurs du service public et de la fonction publique »**

La première mesure à prendre pour faire en sorte que les valeurs soient effectivement appliquées est naturellement de les inscrire dans un texte qui les recensera et en donnera la définition. Deux options sont, dès lors, à envisager : soit les valeurs prennent la forme d'un texte à portée normative, tel qu'une loi ou un décret, et s'imposent par voie de conséquence aux fonctionnaires, soit elles sont

rassemblées dans un texte sans portée normative, tel qu'une charte ou un guide de bonne pratiques, et exigent par conséquent l'adhésion individuelle et collective des agents. On a vu (cf. « Les valeurs des services publics et de la fonction publique : un corpus commun en cours d'évolution », p. 50) que ces deux modalités existaient aujourd'hui.

Il faut préciser que, si l'option d'un texte normatif était retenue, le support juridique approprié pour fixer les valeurs du service public et de la fonction publique devrait être la **loi.** En effet, si les valeurs ne sont pas toutes au nombre des « garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État » mentionnées à l'article 34 de la Constitution comme relevant du domaine de la loi, et pourraient donc, pour beaucoup, être édictées par décret, le recours à la loi sera indispensable pour rendre les valeurs applicables aux agents des collectivités territoriales, qui s'administrent librement, selon l'article 72 de la Constitution, et un simple décret pris en la matière par les autorités de l'État disposant du pouvoir réglementaire ne serait donc pas applicable aux agents de la fonction publique territoriale. Dans ces conditions, il serait logique de compléter la loi du 13 juillet 1983, applicable aux trois fonctions publiques, en y mentionnant les valeurs.

De prime abord, plusieurs arguments plaident en faveur du choix d'un **texte à portée normative.** Tout d'abord, un support normatif placera les fonctionnaires dans l'obligation d'appliquer les valeurs, ce qui pourrait apparaître comme la meilleure garantie de leur effectivité. Ensuite, certains pays étrangers, comme le Danemark ou l'Espagne ont intégré les valeurs du service public et de la fonction publique dans la loi, mais cet argument est à nuancer, car la portée de la loi est très différente selon les systèmes juridiques en vigueur dans chaque pays, et l'exercice de comparaison est donc périlleux. Enfin, on relève que, parmi les différents référentiels de valeurs existant dans le service public administratif français, certains ont pris la forme de décrets, comme c'est le cas du code de déontologie de la police nationale et de celui des agents de la police municipale.

Toutefois, l'option du texte normatif soulève trois difficultés. La première est d'ordre **juridique.** Comme on l'a déjà dit, l'égalité, l'adaptabilité, ou encore la responsabilité en tant que valeurs n'ont pas entièrement la même signification que celles que leur donnent la législation et la jurisprudence. Mentionner les valeurs dans un texte à portée normative en leur donnant une définition différente de celle qui résulte du corpus juridique préexistant poserait donc de délicats problèmes de cohérence. Les juges, à qui il appartiendra de trancher les éventuelles contradictions entre le sens juridique d'un terme et sa signification en tant que valeur seront donc, en définitive, maîtres de la portée qu'il convient de donner à une valeur en fonction de leur propre mode de raisonnement. Une telle situation n'est pas nécessairement opportune pour des valeurs dont l'objectif est avant tout de donner du sens à l'action des services publics et de ses agents.

La deuxième est d'ordre **pratique.** Parce qu'elles se nourrissent des transformations de la société, les valeurs du service public et de la fonction publique ont vocation à évoluer. L'efficacité, que les fonctionnaires placent en 2008 au premier rang des valeurs d'avenir, n'aurait certainement pas suscité une telle adhésion il y a encore dix ans. Dans un monde en évolution rapide, des valeurs négligées à ce

jour peuvent devenir indispensables à la bonne marche du service public et de la fonction publique dans quelques années. Au contraire, d'autres valeurs peuvent se révéler moins importantes avec le temps. Or, l'actualisation d'un corpus de valeurs gravé dans le marbre de la loi sera particulièrement délicate, car elle nécessitera un processus particulièrement lourd. Ce corpus risque donc rapidement de se figer et de perdre de sa pertinence.

La troisième, et c'est de loin la principale, est d'ordre stratégique. De multiples participants aux débats de la conférence nationale ont déploré le poids excessif du droit dans le fonctionnement du service public et de la fonction publique. Dans un contexte où la gestion des ressources humaines se concentre aujourd'hui déjà beaucoup trop sur l'application de textes, l'ajout d'une nouvelle strate à l'amoncellement de ceux déjà existants va à l'encontre d'une refondation des services publics et de la fonction publique par la simplification des procédures et l'écoute des besoins des usagers. Les fonctionnaires se sont suffisamment vu imposer des textes jusqu'à ce jour pour que l'on fasse aujourd'hui confiance à leur sens des responsabilités et à leur désir de changement en les laissant s'approprier leurs valeurs plutôt que de les contraindre à les appliquer.

Ces arguments plaident donc plutôt, en définitive, en faveur de l'option d'un texte non normatif. Il paraît nettement préférable de faire des valeurs des outils de transformation du management et de la gestion publics plutôt que de nouvelles sources d'un droit de la fonction publique qui est loin d'en être démuni. Il ne faut naturellement pas déduire de cette option que la charte des valeurs pourrait ignorer les principes et valeurs inscrits dans des textes normatifs. Lorsqu'une valeur figure dans un tel texte, la charte devra rappeler la base juridique de la valeur en question (principes constitutionnels, lois, décrets, etc.).

Il n'est pas non plus exclu, si la pratique montre que certaines des valeurs mentionnées dans la charte doivent guider durablement l'action du service public et de ses agents, de compléter les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 relatives aux droits et obligations en y intégrant la ou les valeurs concernées. Mais seul un certain recul pourra permettre de juger de l'opportunité de cette option.

Il faut, enfin, évoquer la question de l'application des droits et obligations des fonctionnaires (loi du 13 juillet 1983) aux contractuels de droit public et de droit privé participant à l'exécution d'un service public administratif pour le compte d'un employeur public. La mise en œuvre par ces derniers, dans leur travail quotidien, des valeurs de la charte ne dispense évidemment pas le législateur, s'il le juge souhaitable, de préciser que les droits et obligations du titre Ier s'appliquent à l'ensemble des agents, quel que soit leur statut, qui participent à l'exécution du service public administratif. Aujourd'hui, si l'article 2 du titre Ier, qui fixe le champ d'application de ce titre, ne mentionne que les « fonctionnaires », les contractuels de droit public relèvent, en pratique, du régime des droits et obligations qu'il prévoit. Dans l'hypothèse où le service public administratif de demain serait appelé à accueillir en son sein davantage de contractuels de droit privé qu'aujourd'hui, la question de l'application des droits et obligations à ces contractuels se poserait avec plus d'acuité. Cette application serait opportune, dans la mesure où la justification de ces droits et obligations réside dans la spécificité même du service public à

l'exécution duquel ces agents de droit privé participent. Elle demanderait, toutefois, une adaptation des dispositions du code du travail. Par exemple, la notion de faute disciplinaire, prévue à l'article 29 de la loi du 13 juillet 1983, a une extension plus large s'agissant des fonctionnaires, dont un fait de la vie personnelle peut donner lieu à une sanction disciplinaire[2], que s'agissant des autres salariés, pour lesquels une sanction est exclue sur ce fondement[3]. Il faudra donc envisager une adaptation des dispositions législatives, afin de rendre applicable aux agents contractuels de droit privé des collectivités publiques, comme cela est souhaitable, les dispositions du titre Ier relatives aux droits et obligations des fonctionnaires.

Diffuser les valeurs auprès des agents du service public, des usagers et des partenaires de l'administration

Le choix d'un texte non normatif pour recenser et définir les valeurs du service public et de la fonction publique implique de porter une attention particulière aux méthodes à mettre en œuvre pour que les agents s'approprient ces valeurs. En l'absence d'une norme contraignante imposant leur application, les pouvoirs publics devront faire preuve d'esprit d'initiative pour diffuser les valeurs. D'autre part, les valeurs du service public et de la fonction publique appartiennent aussi aux citoyens. Elles doivent leur permettre de vérifier si le service qui leur est rendu est conforme à l'éthique affichée par celles et ceux qui le rendent. Il faut donc faire en sorte que les valeurs soient portées à la connaissance des usagers.

PROPOSITION N° 2 **Assurer l'application effective de cette charte dans l'ensemble des collectivités publiques**

■ Pour l'application effective de la charte par les agents des collectivités publiques, un plan d'actions comprenant notamment les quatre mesures suivantes est préconisé.

Donner aux ministres et à l'encadrement supérieur des collectivités publiques l'objectif de promouvoir l'application effective de la « charte des valeurs du service public et de la fonction publique » par l'ensemble des agents placés sous leur autorité.

L'implication des ministres et de l'encadrement supérieur dans le processus d'appropriation des valeurs par les agents est indispensable. À l'heure de la nécessaire réforme du management public, les ministres et l'encadrement supérieur tiendront là une excellente occasion de prouver leur capacité à convaincre les agents de l'utilité des valeurs pour l'amélioration de la qualité du service rendu au public.

Confier à un agent expérimenté, dans chaque ministère et dans chaque service important, une responsabilité de conseil en matière de valeurs.

Il apparaît nécessaire de désigner, dans chaque ministère et dans chaque service ou établissement important, un agent chargé de la diffusion et du conseil en

2. Décision du Conseil d'État du 12 juillet 1969, *L'Étang.*
3. Cour de cassation, chambre sociale, 19 décembre 2007, *Société nationale immobilière c/ Brzychy.*



matière de valeurs. Si personne ne se voit confier une telle responsabilité, les valeurs risquent d'être laissées de côté du fait des urgences du travail quotidien. Il faut donc que la diffusion et le conseil en matière de valeurs fassent partie des attributions d'une personne reconnue et disposant d'une autonomie suffisante qui veillera à l'application des directives générales les concernant, informera les responsables des éventuelles difficultés rencontrées par les agents et, d'une manière plus générale, pourra prendre toute initiative appropriée pour améliorer leur effectivité, notamment en conseillant les agents faisant face à des conflits de valeurs ou à des cas d'inapplication de celles-ci.

Faire figurer l'enseignement des valeurs dans la formation initiale et continue des fonctionnaires.

Il serait souhaitable d'intégrer les valeurs dans la formation des agents. La formation est naturellement la méthode la plus appropriée à la diffusion des valeurs. Aussi les formations initiale et continue des agents publics doivent-elles porter sur les valeurs. L'enseignement des valeurs, plutôt que faire l'objet d'exposés théoriques, devra s'appuyer sur des cas pratiques faisant apparaître à la fois l'intérêt concret des valeurs dans la marche quotidienne du service public et les moyens de résoudre d'éventuels conflits de valeurs.

Faire de la prise en compte des valeurs l'un des critères de l'évaluation de chaque agent.

Il semble opportun de prendre en compte le respect des valeurs dans l'évaluation de l'agent. Cette démarche permettra à l'évaluateur de déterminer si, au-delà de l'accomplissement de ses tâches quotidiennes, l'agent exerce ses missions conformément à l'éthique du service public et de la fonction publique. L'agent pourra, de son côté, demander à l'employeur que les valeurs soient prises en considération dans la définition des objectifs qui lui sont fixés. Les valeurs contribueront ainsi à enrichir le dialogue entre évaluateur et évalué et, par là même, à donner toute son efficacité managériale au processus d'évaluation. Concrètement, les référentiels d'évaluation des agents devraient comprendre la façon dont l'agent s'acquitte des exigences induites par les valeurs.

■ S'agissant des usagers et des partenaires de l'administration, il conviendra de prendre toute mesure de publicité appropriée pour les informer de la teneur de la « charte des valeurs du service public et de la fonction publique ».

L'affichage des valeurs dans les services accueillant du public, leur mise à disposition des usagers sous forme de plaquettes, ou encore leur mention sur les sites Internet des administrations publiques constituent autant de mesures de publicité indispensables à l'information des usagers sur l'existence des valeurs et sur leur signification.

Les valeurs doivent tout particulièrement être portées à la connaissance des groupements professionnels et des organisations dont le rôle est d'exercer une influence sur l'orientation des politiques publiques et sur les décisions des agents publics qui les appliquent. Ces pratiques, qui sont parfaitement légales, peuvent cependant placer les fonctionnaires dans une situation délicate, les usagers organisés en lobbies disposant de plus de moyens pour faire valoir leur position que les citoyens ordinaires. Il est donc indispensable que les divers groupes d'influence

sachent que leurs démarches seront abordées par les fonctionnaires sous l'angle de l'égalité, de l'impartialité et de la probité.

Au-delà de ces mesures d'information, il serait opportun d'**associer les usagers à l'évaluation de l'application des valeurs par le service public et la fonction publique.** Dans cette perspective, l'agent en charge des valeurs mentionné ci-dessus pourrait animer un comité constitué de fonctionnaires et d'usagers qui se réunirait périodiquement pour traiter, à partir d'expériences vécues, de la façon dont le service public concerné applique concrètement ces valeurs. Il ressort des débats de la conférence nationale qu'une certaine fracture est parfois apparue entre usagers insatisfaits du service public et fonctionnaires déplorant l'incompréhension dont ils sont victimes. Le sujet des valeurs serait particulièrement approprié pour dépasser ces malentendus et améliorer la compréhension réciproque entre les prestataires du service public et ceux à qui il est destiné.

Mettre en place une instance nationale pour veiller au respect des valeurs, régler leurs eventuels conflits et les faire vivre

PROPOSITION N° 3 **Mettre en place une commission nationale des valeurs du service public et de la fonction publique émanant des trois conseils supérieurs de la fonction publique, afin de veiller au respect des valeurs, de régler leurs éventuels conflits et de les faire vivre**

L'importance du rôle des valeurs dans le fonctionnement futur du service public et de la fonction publique justifie la mise en place d'une instance nationale spécifiquement chargée de cette question.

Cette instance aurait quatre responsabilités essentielles. Elle jouerait, en premier lieu, un rôle d'animation du réseau des agents en charge des valeurs désignés dans les administrations : formation, aide dans l'accomplissement de leur mission, examen de leurs suggestions résultant de l'expérience du terrain. Elle serait, en deuxième lieu, consultée par les pouvoirs publics sur toute question relative aux valeurs, depuis leur mode de diffusion auprès des usagers jusqu'à leur intégration dans l'évaluation des agents, en passant par le contenu des formations qui s'y rapportent. Elle aurait pour mission, en troisième lieu, de faire vivre le corpus des valeurs en l'actualisant, c'est-à-dire notamment en y intégrant, le cas échéant, des valeurs nouvelles. Enfin, elle évaluerait, à l'aide d'indicateurs qu'il lui reviendrait de définir, l'effectivité de l'application des valeurs par l'ensemble des acteurs en charge du service public.

Comme certains participants aux débats de la conférence nationale en ont émis l'idée, l'instance nationale pourrait être constituée par une **formation commune des trois conseils supérieurs de la fonction publique (État, territoriale, hospitalière)**. De fait, les valeurs constituent par excellence une question transversale qui pourrait donner lieu à la réunion d'une formation collégiale représentative de l'ensemble de la fonction publique. Afin d'éviter que cette formation ne soit trop nombreuse, chacun des conseils supérieurs pourrait désigner deux de ses membres pour y siéger. Des représentants des usagers, ainsi que des experts des services publics et de la fonction publique, compléteraient, en nombre égal, les six personnes désignées par les trois conseils supérieurs.

Clarifier les missions et les objectifs du service public pour en renforcer l'efficacité

Cette partie du livre blanc a été rédigée en prenant notamment en compte la séance du 21 janvier 2008 de l'instance collégiale de la conférence nationale.

Diagnostic : des missions mal définies et une gouvernance mal assurée

Il ressort des débats de la conférence nationale que la clarification des missions du service public, des collectivités publiques et de la fonction publique est un préalable au renforcement de l'efficacité de nos administrations et donc à la mise en place d'une gouvernance et d'un management[4] publics modernes.

On a décrit, dans la première partie, la complexité du paysage actuel et la multitude, tant des modes d'organisation et de gestion des services publics que des régimes des agents qui les assurent. Il ne s'agit évidemment pas de substituer un « jardin à la française » à la variété, qui est aussi une richesse, des réponses qui ont été trouvées au cours du temps, face aux besoins multiples de la population et du pays, en matière de services d'intérêt général. Il est nécessaire, en revanche, de donner du sens à cet ensemble : selon Marcel Gauchet, il s'agit même d'un impératif pour assurer la légitimité et l'efficacité du service public qui, perçu de façon de plus en plus confuse, est plus souvent critiqué qu'autrefois. C'est donc bien d'un travail de clarification des missions et des objectifs du service public que peut résulter sa plus grande efficacité.

C'est pourquoi, même si les critiques portent surtout sur la gouvernance et le management publics, il est illusoire de vouloir remédier à ces insuffisances sans avoir d'abord précisé la finalité même du service public et des différents acteurs qui le mettent en œuvre. Dans le cas contraire, les réformes se limiteraient à un exercice essentiellement technique. Il est ainsi dommage que l'importante réforme budgétaire issue de la Lolf, initiée et conçue par Alain Lambert et Didier Migaud, avec une vision politique mais non partisane, ait été ensuite trop largement déléguée, pour sa mise en œuvre, à des hauts fonctionnaires dont l'excellent travail ne peut faire l'objet d'aucun reproche. Mais la définition des missions et des programmes du budget de l'État, c'est-à-dire de ses politiques publiques et des objectifs prioritaires fixés pour chacune d'elles, aurait nécessité, compte tenu de son caractère primordial et stratégique, une implication plus forte et plus directe des responsables politiques. Il faudra penser à cela pour l'élaboration de la « loi de finances triennale » 2009-2011.

4. Ces deux mots d'origine française sont passés à l'anglais pour revenir au français.

Orientation stratégique n° II : clarifier les missions du service public et rénover le management de la fonction publique

Les utopies vivifiantes des années 1960 ont notamment donné naissance à deux courants d'apparence opposés, libertaire et ultralibéral, mais fondés l'un et l'autre sur une même illusion d'un monde, d'une société, d'une économie autorégulés, voire sans règles. Ces thèses ont été partiellement appliquées, au plan individuel et collectif, au cours des quarante dernières années. On connaît certaines de leurs conséquences sur le fonctionnement social et économique, aux plans national et international : l'affaiblissement des disciplines individuelles qui sont pourtant les meilleurs remparts contre l'excès de l'autorité publique ; les dérèglements d'un certain capitalisme financier et l'accroissement considérable des inégalités (qui, dans certains pays, sont revenues à leur niveau du XIXe siècle) qui pourraient, s'il n'y était porté remède, obérer gravement l'économie de marché. Une collectivité ne peut vivre sans « puissance publique », c'est-à-dire à la fois sans règles communes démocratiquement édictées et sans collectivités publiques qui participent à la mise en œuvre concrète des services assurant l'intégrité, la cohésion et le dynamisme d'une nation ouverte sur le monde.

Il faut toutefois préciser le champ du service public et clarifier le rôle et les missions des différents acteurs qui l'incarnent.

Conserver un champ large au service public

PROPOSITION N° 4 **Conserver un champ large au service public**

Dans le modèle européen qui s'est construit depuis la Libération, les services publics recouvrent un champ large. Cela n'est en rien incompatible avec l'économie de marché. Bien au contraire, dans un monde incertain où les enjeux collectifs, souvent de taille planétaire, sont considérables (environnement, santé, sécurité, emploi, etc.), les services publics, tels qu'ils ont été définis dans la première partie du livre blanc, sont essentiels, à la fois dans leur dimension de régulation et dans celle de prestation, pour sécuriser la nation et renforcer son attractivité.

En revanche, il n'est pas nécessaire que tous ces services publics soient assurés par les collectivités publiques. En outre, certaines de leurs missions peuvent être exercées au plan supranational (instances communautaires ou instances internationales : ONU, OMC, Cour pénale internationale, ONG, etc.).

Clarifier les missions des acteurs du service public

Deux principaux éléments de clarification doivent être apportés [5] : d'abord, sur le champ du secteur public, ensuite, sur les acteurs du service public.

5. Cf. tableau page 13.

Le secteur public comprend, d'une part, l'ensemble des personnes morales de droit public, d'autre part, des sociétés contrôlées par les premières. Parmi ces sociétés, certaines exercent des missions de service public (EDF, par exemple), d'autres pas (Areva, par exemple).

Les entreprises publiques

PROPOSITION N° 5 **Poursuivre l'évolution progressive du statut des entreprises publiques**

Les entreprises publiques n'exerçant pas de missions de service public

En principe, ces dernières n'ont pas vocation à demeurer dans le secteur public. Toutefois, malgré le mouvement de privatisation engagé en 1986, certaines de ces entreprises relèvent encore du secteur public, soit parce que la possibilité de les céder dans de bonnes conditions n'a pas encore été trouvée, soit parce que le maintien de leur caractère public présente un intérêt stratégique pour le pays. L'agence des participations de l'État représente ce dernier, en tant qu'actionnaire, dans les plus importantes de ces sociétés [6].

Les entreprises publiques exerçant des missions de service public

Les entreprises publiques exerçant, au moins pour partie, des missions de service public à caractère industriel et commercial, autrefois en situation de monopole [7], se sont progressivement ouvertes à la concurrence. Ce sont généralement des sociétés, comme EDF, mais parfois aussi des Epic comme la SNCF. Deux principales questions se posent en ce qui les concerne. La première est celle de leur capacité à s'adapter et à se développer dans ce contexte de concurrence ; la plupart y réussissent fort bien, notamment à l'international ; elles doivent, parallèlement, continuer à assurer efficacement leurs missions de service public ; des obligations de service public sont aussi, dans certains cas, mises à la charge de leurs concurrents. La seconde question est celle du maintien de leur caractère d'entreprise publique. Le choix fait en France a été de maintenir une propriété publique qui va de 100 % (pour les Epic : La Poste, la SNCF) à une participation publique majoritaire (EDF) ou minoritaire (France Télécom, qui n'est donc plus, au sens propre du terme, une entreprise publique).

Ce contrôle public peut être une façon de mieux s'assurer de l'effectivité des missions de service public, parfois assez résiduelles, exercées par ces entreprises. À l'inverse, il peut poser une délicate question pour l'État qui doit, sur un marché concurrentiel, assurer à la fois un rôle d'acteur (en tant que propriétaire d'un opérateur) et de régulateur de l'ensemble du marché (généralement au travers d'autorités de régulation qui, pour être indépendantes vis-à-vis de l'exécutif, n'en sont pas moins des services ou, plus rarement, des personnes morales de droit public, relevant de l'État et placées sous le double contrôle du Parlement et du juge).

6. Soit environ 70 entreprises, dont la liste est fixée par l'annexe du décret nº 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale Agence des participations de l'État (APE).

7. On les appelle communément « opérateurs historiques » : EDF, GDF, SNCF, La Poste, etc.

L'évolution conduira sans doute à ce que progressivement, d'une part, ces entreprises se transforment en sociétés et que, d'autre part, la participation de l'État à leur capital se réduise, voire, dans certains cas, que l'État s'en retire, ces sociétés devant, en tout état de cause et indépendamment de leur statut, s'acquitter des obligations de service public qui leur sont imposées par la loi.

Les collectivités publiques

Comme l'a souligné le rapport d'étape de la mission présidée par Alain Lambert, la façon dont la décentralisation a été menée en France, depuis un quart de siècle, a conduit, par la multiplication des compétences partagées entre les différents niveaux de collectivités publiques, à une extrême complexité, qui a généré des coûts importants (les effectifs ont augmenté de 25 % en vingt ans). Le développement de l'échelon européen a accentué cette situation. Dans le même temps, les missions de l'État et sa propre organisation se sont brouillées. Sans avoir l'ambition, dans le cadre de ce livre blanc, de proposer une « remise en ordre », d'ailleurs illusoire, il est toutefois nécessaire, au regard notamment des valeurs de transparence et de responsabilités, et possible d'énoncer quelques lignes directrices concernant l'évolution des missions des collectivités publiques. On peut en retenir deux principales : la spécialisation des différentes catégories de collectivités publiques ; l'externalisation maîtrisée de certaines de leurs tâches.

PROPOSITION N° 6 **Mieux spécialiser chaque catégorie de collectivités publiques dans l'exercice de certaines missions et renforcer les capacités de régulation de l'État**

Les collectivités territoriales

Compte tenu de la mission confiée à Alain Lambert, les débats de la conférence nationale ont peu porté sur l'évolution des missions des collectivités territoriales. On doit seulement souligner ici que l'idée émise dans le rapport d'étape de la mission Lambert d'une plus grande spécialisation des différents niveaux de collectivités territoriales a été jugée favorablement.

L'État

L'État (Parlement, exécutif, juridictions) doit, quant à lui, se spécialiser progressivement dans des fonctions de régulation entendues au sens large que l'on va préciser. En effet, il est seul à même d'exercer une responsabilité essentielle, celle de porter le projet collectif que la nation a démocratiquement choisi par son vote. Cette responsabilité comporte plusieurs missions éminentes : la veille et la prospective stratégiques ; la conception et l'évaluation des politiques publiques ; la production des normes de droit ; le contrôle de leur application ; le pilotage général des services et des organismes relevant de l'autorité ou de la tutelle de l'État.

Ces fonctions de régulation, l'État ne saurait bien sûr les exercer seul : il les partage avec des instances supranationales, mais aussi avec les collectivités territoriales. En outre, la corégulation avec les acteurs de la société et de l'économie doit aussi être développée. Il faut enfin encourager, non pas à la place, mais en plus de la régulation publique, l'autorégulation, par exemple celle des professions.

Nous avons donc besoin aujourd'hui de plus d'État régulateur. Un État qui agit, en premier lieu, aux plans national et international, par l'information, l'explication, l'influence, l'intelligence ; en deuxième lieu, par l'édiction de « règles du jeu », peu nombreuses, mais claires et applicables, dont il assure le respect. Cet État est encore largement à construire. Il faudra à cette fin, en priorité, au cours des prochaines années, profiter de l'important renouvellement de la fonction publique pour réunir les compétences nécessaires, afin que cet État devienne rapidement une réalité.

Si tel est le cas, l'État (en tout cas à son niveau central) **pourrait être, moins qu'aujourd'hui, un prestataire direct de services de masse.** Il devrait poursuivre et accentuer le mouvement conduisant à confier la mise en œuvre des politiques publiques :

– en son sein, à ses services à compétence nationale modernisés et à ses services locaux reconfigurés, conformément aux orientations retenues le 12 décembre 2007 par le comité de modernisation des politiques publiques, afin d'achever le mouvement de déconcentration engagé depuis une vingtaine d'années ;

– à des établissements publics placés sous sa tutelle dont il déterminera clairement les missions, les priorités et les moyens ; ces établissements disposeront, dans ce cadre, d'une pleine autonomie ; le respect des objectifs qui leur auront été assignés sera régulièrement évalué ;

– aux collectivités territoriales, dans l'esprit de spécialisation de celles-ci proposée ci-dessus ;

– aux partenaires sociaux pour ce qui concerne la gestion d'une partie des organismes en charge de la protection sociale ;

– à des associations ou des entreprises, pour la gestion de services publics à but non lucratif, en particulier dans le domaine social, sanitaire ou éducatif, dans les conditions fixées par la loi, notamment par la voie de contrats d'association au service public.

Mais l'État devra, beaucoup plus qu'aujourd'hui, disposer des moyens de contrôle de la bonne exécution des services publics qu'il a ainsi confiés, par la loi ou par contrat, à d'autres opérateurs publics ou privés. Il s'agit d'une mission essentielle de sa fonction de régulateur. Des compétences humaines (audit, expertise, etc.) devront être réunies à cet effet.

La combinaison des réformes résultant de la Lolf (identification des programmes de politique publique, assortis d'objectifs et d'indicateurs de résultats), de celles menées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (qui visent notamment à simplifier, pour le rendre plus efficace, l'appareil administratif) et les orientations préconisées ci-dessus devraient permettre de **donner progressivement à l'État sa capacité de jouer tout son rôle et rien que son rôle.**

PROPOSITION N° 7 Externaliser certaines tâches en contrôlant strictement leur exécution

Il existe deux principaux modes d'externalisation de certaines tâches pour les collectivités publiques : le marché public et la délégation de service public (DSP).

Leur finalité est identique : permettre aux collectivités publiques de se concentrer sur le cœur de leurs missions ou de leurs métiers en confiant à d'autres, généralement des entreprises, le soin de produire certains biens ou services. Cette façon de procéder est doublement utile : les moyens des collectivités publiques sont ainsi concentrés sur les tâches essentielles qui ne peuvent et ne doivent être exercées que par elles ; les autres tâches sont effectuées par des opérateurs spécialisés compétents dans les domaines concernés, et donc normalement à moindre coût.

Leurs modalités économiques et juridiques sont en revanche différentes. Sur le plan juridique, dans le cas du marché public, la collectivité publique demeure, pour l'essentiel, responsable du service public vis-à-vis de l'usager, alors que, dans le cas de la DSP, c'est l'entreprise délégataire qui devient responsable du service public ainsi délégué. Sur le plan économique, dans le cas du marché public, la collectivité publique achète un bien (du matériel par exemple) ou un service (une étude par exemple) à une entreprise, alors que dans le cas de la DSP, c'est l'entreprise concessionnaire qui paye, en règle générale, une redevance à la collectivité publique ; en contrepartie, l'entreprise perçoit la rémunération de son service directement auprès de l'usager. D'ailleurs, pour distinguer une DSP d'un marché public, le juge administratif recherche notamment si la rémunération du prestataire est substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation : si c'est le cas, il s'agit d'une DSP ; dans le cas contraire, il s'agit d'un marché public[8].

On comprend ainsi facilement que la DSP soit principalement utilisée pour les services publics industriels et commerciaux qui, étant payants (distribution de l'eau, traitement des déchets, transports locaux, etc.), permettent à l'entreprise d'être rémunérée, alors que le marché public peut être utilisé pour contribuer au bon fonctionnement aussi bien d'un service public administratif que d'un service public industriel et commercial gérés par une collectivité publique.

La DSP ne peut cependant conduire à déléguer le cœur d'une mission régalienne (plus ou moins largement étendue), c'est-à-dire d'une mission comportant l'exercice d'une prérogative de puissance publique, ou d'une mission relevant d'un service public fondamental, au sens de la Constitution. En revanche, un marché public ou une DSP peuvent être utilisés, même pour ces missions, pour assurer un service de « second rang », de nature matériel ou logistique généralement. On peut citer, à ce titre, l'importante politique d'externalisation menée depuis dix ans par le ministère de la Défense, administration régalienne s'il en est.

8. Décision du Conseil d'État, 15 avril 1996, *Préfet des Bouches-du-Rhône.*

Bonne pratique : l'expérience d'externalisation du ministère de la défense

Au cours des cinq dernières années, le ministère de la défense a externalisé plusieurs de ses activités en les confiant à des prestataires extérieurs : d'abord, la gestion du parc de véhicules, la gestion de logements et l'économat des armées; puis la maintenance des avions et le recours aux entraîneurs de vol de l'école de pilotage de Cognac; enfin, la mise à disposition de navires et d'avions de transport et de ravitaillement.

Il s'est avéré que, si le bilan économique de ces opérations est variable (gain financier estimé entre 10 et 35 %), en revanche, la qualité de service a été très nettement améliorée, y compris pour des externalisations proches du cœur de métier (par exemple l'entraînement des pilotes). Deux raisons sont avancées par le ministère pour expliquer ce constat : d'une part, l'administration est plus exigeante vis-à-vis des tiers que vis-à-vis d'elle-même (les tiers sont ainsi parfois soumis à des normes plus sévères) et, d'autre part, les acteurs privés, par un effet de spécialisation sur un métier précis, parviennent à acquérir un savoir-faire plus élevé que celui de l'administration (y compris lorsque les activités sont proches du cœur de métier).

Il ressort de ces expériences d'externalisation que trois critères cumulatifs semblent pertinents pour déterminer s'il est opportun d'envisager une externalisation :
– disposer d'une prestation de qualité sensiblement supérieure;
– dégager des ressources propres (humaines ou financières) pour se concentrer sur le cœur de métier;
– réduire les coûts.

On remarquera que deux critères sont liés à la capacité du secteur privé à faire une offre intéressante. Cela n'est pas toujours le cas. Un développement de l'externalisation passe donc, sans doute, par une politique de soutien à la création d'une offre privée dans les secteurs concernés.

D'autres exemples intéressant l'externalisation peuvent être signalés : celle assez fréquente, dans les collectivités territoriales, des cantines scolaires et, dans les hôpitaux, de la restauration des malades; dans beaucoup d'administrations, celle de l'entretien et du gardiennage des locaux.

Les personnes publiques peuvent aussi avoir recours à une formule d'association étroite du secteur privé à leurs missions, par le biais du contrat de partenariat. Le recours à ce type de contrat permet en effet à la personne publique, moyennant le versement d'un loyer, de confier à des intervenants privés, qui doivent respecter un strict cahier des charges, le préfinancement des investissements, la construction de bâtiments ou d'équipements, ainsi que l'entretien, la maintenance et la gestion de longue durée de ces derniers. Les pistes d'assouplissement envisagées par le projet de loi examiné par le conseil des ministres le 13 février 2008 devraient permettre, en conduisant les personnes publiques à comparer, plus systématiquement, les mérites respectifs du marché, de la délégation et du contrat de partenariat, de développer, de façon éclairée, les différents modes d'externalisation.

Tous ces modes d'externalisation sont non seulement utiles, mais peuvent et doivent sans doute être développés afin, comme on l'a dit, que les moyens humains et matériels des collectivités publiques soient concentrés sur leurs métiers et leurs missions spécifiques. Toutefois, on doit souligner que certaines collectivités, après avoir délégué un service, sont revenues à une gestion directe. Cela signifie, comme l'a souligné Bernard Spitz, membre de l'instance collégiale de la conférence nationale, que l'externalisation implique un triple savoir-faire de l'administration :
– d'abord, sur l'identification de ce qui peut – ou ne peut pas – être externalisé ;
– ensuite, sur l'élaboration du contrat d'externalisation (marché, DSP, PPP) ;
– enfin, sur le contrôle du strict respect des clauses du contrat.

Cela nécessite des compétences dont toutes les collectivités publiques ne disposent pas aujourd'hui. L'acquisition de ces compétences est une condition du développement et de la maîtrise qualitative des modes d'externalisation.

En conclusion de ce paragraphe (« Clarifier les missions des acteurs du service public »), on soulignera que les propositions qui y sont faites, qui consistent à poursuivre ou à renforcer certaines évolutions en cours, mais en précisant et en améliorant leurs modalités de mise en œuvre, conduisent souvent à des modifications concernant, d'une part, les qualifications des agents des collectivités publiques et, d'autre part, l'organisation des services dont ces agents relèvent. En précisant le sens, le contenu et le calendrier de ces changements déjà engagés, on apportera, aux agents (leur réticence, voire leur inquiétude vis-à-vis de ces évolutions sont clairement apparues lors des débats de la conférence nationale) comme aux usagers une plus grande visibilité et on facilitera ainsi leur adhésion à ces réformes. On pourra aussi mieux les préparer et mieux les évaluer. Il s'agit de la sorte de mettre en œuvre de façon transparente le principe et la valeur d'adaptation du service public.

Les mouvements naturels, liés tant aux départs en retraite qu'aux mutations faites à la demande des agents, doivent, pour l'essentiel, permettre de procéder aux redéploiements nécessaires sans mobilité subie. Les réformes proposées dans le chapitre ci-dessous, concernant l'organisation statutaire et la gestion des agents, faciliteront ces évolutions. Toutefois, d'importantes actions de formation, parfois même de reconversion, seront nécessaires, généralement dans le sens d'une qualification accrue des agents et d'un enrichissement de leurs parcours professionnels. Elles doivent être précisées et programmées.

Moderniser la gouvernance et le management publics dans le cadre d'un dialogue social rénové

Si la clarification des missions des collectivités publiques proposée au paragraphe « Clarifier les missions des acteurs du service public ». ci-dessus est menée à bien, une condition nécessaire, mais bien sûr pas suffisante, pour assurer une bonne gouvernance et un bon management, c'est-à-dire une bonne direction, des collectivités publiques, sera alors remplie.

En effet, une personne, quelle qu'elle soit, ne peut accomplir la tâche qui lui est confiée de façon satisfaisante, pour elle-même comme pour les autres (ses collègues ou ses supérieurs hiérarchiques, mais aussi ses usagers ou clients), que si ses missions sont claires, si des objectifs précis lui sont fixés, si une évaluation régulière des résultats est effectuée (celle-ci concernant autant la personne évaluée que l'évaluateur) et enfin si des orientations suffisantes lui sont données pour l'avenir. Cela est vrai du sommet d'une organisation à sa base. Cette règle trouve à s'appliquer aux collectivités publiques comme aux entreprises.

Cet enchaînement missions-objectifs-résultats n'est pas nouveau dans l'administration. Quand, à la fin du XIXe siècle, Jules Ferry, ministre de l'instruction publique, demandait à chaque instituteur de faire en sorte que tous les enfants de France, issus des familles les plus modestes et les plus dépourvues de culture, sachent, à l'issue de la scolarité obligatoire fixée alors à 12 ans, lire, écrire et compter et connaissent les rudiments de leur histoire et de la vie en société, il ne faisait rien d'autre que de préciser le sens de leurs missions et de leur fixer les objectifs à atteindre. Les résultats des élèves au certificat d'études constituaient, pour chaque maître, chaque année, un moment décisif : celui de l'évaluation de ses résultats.

Ces objectifs, comme l'évaluation des résultats, peuvent prendre bien sûr, suivant les services, les métiers ou le niveau de responsabilité des agents, une forme plutôt individuelle ou plutôt collective, mais ils sont dans tous les cas nécessaires à un service public de qualité : ce point a été souligné, de façon récurrente, dans le cadre des débats de la conférence nationale. À cet égard, l'évaluation des personnels, qui n'a de sens que si les organisations dont ils font partie sont elles-mêmes évaluées, constitue l'aboutissement d'une démarche d'ensemble rendue nécessaire et possible par la Lolf. D'intéressantes expériences en ce sens ont déjà été menées dans certains services déconcentrés (par exemple, la généralisation des budgets globalisés des préfectures) ou au niveau central (contrats triennaux de gestion établis à la direction générale des impôts et à la direction générale de la comptabilité publique).

L'exemple doit à l'évidence être donné au sommet. Or, il est frappant de constater la différence du temps que consacrent, et de l'importance qu'attachent, les hauts responsables respectivement des entreprises privées et de l'État (ministres, directeurs d'administration centrale, etc.) au choix et à l'évaluation de leurs principaux collaborateurs et, plus généralement, au management. Dans le premier cas (selon les intéressés), plus du quart de leur temps ; dans le second, pour certains, au mieux quelques heures par an ! Pourquoi une telle différence ? Peut-être parce que les responsables du secteur privé savent que les résultats de leur entreprise dépendent largement de la qualité de leur encadrement, alors que les responsables publics semblent penser que leur réussite suppose essentiellement d'obtenir un « bon budget » ou de faire voter une « grande loi », toutes choses certes légitimes, mais qui, en tout état de cause, n'épuisent pas les critères sur lesquels ces responsables publics sont jugés individuellement ou collectivement.

En effet, et en définitive, l'électeur fera son choix en fonction de critères beaucoup plus concrets : par exemple la qualité du service public qui lui est rendu ou l'application effective, pour lui, d'une réforme annoncée, ou encore l'évolution

du niveau de ses impôts. Or, à l'aune de ces critères, les responsables publics seront jugés au travers de ce qu'ont pu faire l'ensemble des agents de leur administration, notamment ceux qui sont au contact du public. Là encore, la qualité de la gestion des ressources humaines des hommes et des femmes qui assurent le service public est essentielle. Si la chaîne managériale n'a pas été mobilisée du sommet à la base, sans discontinuité, le résultat ne sera pas atteint. La réussite politique est ainsi étroitement liée à la bonne gouvernance et à la qualité managériale des organisations publiques. On soulignera ici qu'il existe une indéniable relation de proportionnalité entre ce qu'une organisation – et ses responsables – apporte à un agent et ce que celui-ci, apporte, en retour, à cette organisation. Cette reconnaissance et ce respect mutuels sont l'une des clefs de la motivation et de l'efficacité des personnels et donc de la collectivité humaine qu'ils constituent.

Il est ainsi essentiel que ces objectifs managériaux soient rappelés dans la lettre de mission que reçoit chaque ministre et qu'il soit aussi jugé sur ses résultats dans ce domaine. Il sera ainsi incité à procéder de la même façon avec ses directeurs [9], qui feront de même avec leurs propres collaborateurs, et ainsi de suite. La première condition pour que cette dynamique managériale vertueuse s'enclenche, et génère ainsi rapidement une amélioration considérable de l'efficacité de l'administration, est qu'une relation directe de confiance s'établisse entre un ministre et ses directeurs d'administration centrale. Cela n'implique nullement que les cabinets ministériels disparaissent, mais simplement qu'ils ne fassent pas écran entre le ministre et son « conseil d'administration » constitué par son équipe de direction qu'il devrait réunir régulièrement. Tel est le mode de fonctionnement des ministères dans la plupart des grands pays occidentaux.

La même méthode trouve à s'appliquer aux collectivités publiques autres que l'État. L'expérience montre qu'elle l'est d'ailleurs déjà dans nombre de collectivités territoriales. Une même personne peut ainsi être un manager passionné en tant que maire et sous-estimer l'importance du management quand elle est ministre. Ce constat confirme bien que l'insuffisance de management au sommet de l'État ne tient pas essentiellement aux personnes, mais à la culture et aux usages de la gouvernance étatique qu'il faut donc modifier.

9. Depuis 2005, chaque directeur d'administration centrale nouvellement nommé reçoit de son ministre une lettre d'objectifs. Cette démarche doit être approfondie et amplifiée.

PROPOSITION N° 8

Assigner un triple objectif au management public visant les personnels, les usagers et les citoyens-contribuables

■ Un management de qualité de l'administration doit viser trois objectifs concomitants : satisfaire l'usager ; satisfaire l'agent ; enfin, satisfaire le citoyen-contribuable

Il y a, en effet, convergence d'intérêts et non opposition, comme on le pense trop, entre l'usager, l'agent et le contribuable. Un agent satisfait de son travail rendra, à moyen égal, un service de meilleure qualité, notamment en ce qui concerne ses relations avec les usagers. La satisfaction d'un usager rejaillit sur l'agent qui se trouve ainsi davantage motivé. La possibilité, par une organisation ou des conditions de travail améliorées, de rendre un service égal, voire meilleur, à moindre coût, satisfait à la fois l'agent, l'usager et le contribuable.

Au total, il existe donc, là encore, un enchaînement vertueux qu'il faut pouvoir enclencher. Plusieurs actions combinées sont proposées :
– le renforcement de l'attention portée par les cadres tant à l'écoute de leurs collaborateurs qu'à l'organisation et aux conditions de leur travail ; des formations et des moyens doivent être mis en place à cette fin ;
– la fixation d'objectifs et l'évaluation des résultats pour l'ensemble des agents (cf. « Orientation stratégique n° IV », p. 108), non seulement au plan individuel, mais aussi à un niveau collectif, afin de développer le travail en équipe, ce qui peut prendre la forme d'un « projet de service » favorisant ensuite l'autonomie de chaque agent dans sa mise en œuvre ;
– la formation des personnels à l'écoute du public.

Sans aller jusqu'à la démarche de « coproduction du service public » par les usagers, prônée et parfois appliquée au Royaume-Uni, une participation des usagers à l'évaluation du service public apparaît utile. Il est donc proposé de développer progressivement la mise en place, dans les services d'une certaine taille, d'une part, de sites Internet destinés à recueillir les observations et suggestions des usagers, d'autre part, de comités d'usagers volontaires régulièrement renouvelés, afin d'améliorer en permanence le service rendu.

■ Cette modernisation de la gouvernance du management public doit être menée dans le cadre d'un dialogue social lui-même rénové et conforté

Dans les collectivités publiques, comme dans toute organisation employant des effectifs nombreux, un management moderne doit s'appuyer sur un dialogue social permanent. Comme les salariés des entreprises privées, les fonctionnaires participent à la détermination des modalités de leur travail en application d'un principe constitutionnel édicté par le huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946. Cette participation se traduit par la présence de représentants du personnel siégeant aux côtés de ceux de l'administration dans les instances de concertation chargées de connaître des différents aspects de la vie professionnelle des fonctionnaires : conseils supérieurs des trois fonctions publiques, commissions administratives paritaires, comités techniques paritaires, comités d'hygiène et de sécurité et, s'agissant de la fonction publique hospitalière, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Au-delà de ces aspects institutionnels, tout

manager public doit entretenir un contact permanent avec les représentants du personnel pour réfléchir en commun, se concerter et négocier.

Malgré l'importance de ce sujet, il a semblé préférable que le livre blanc ne traite pas, d'une manière générale, de la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. En effet, cette question a fait l'objet, entre le 15 octobre et le 14 décembre 2007, d'une concertation entre le gouvernement et les organisations syndicales dans le cadre d'une conférence où siégeaient également les associations d'élus, au titre de la fonction publique territoriale, la fédération des hôpitaux de France, et plusieurs experts. Cet important travail s'est prolongé par l'ouverture d'une négociation à partir du 21 février 2008. Le document de travail préparé par le gouvernement à partir de ces travaux aborde quatre thèmes : la représentativité des organisations syndicales, la négociation, les instances de concertation et la modernisation des droits et moyens des organisations syndicales. L'issue des négociations n'est pas connue à la date de la rédaction du livre blanc.

Toutefois, et sans interférer sur les négociations en cours, le livre blanc comprend quatre propositions concernant le dialogue social, qui paraissent utiles à la cohérence de certaines réformes qu'il préconise : créer une instance commune aux trois conseils supérieurs (proposition n° 39), donner force obligatoire aux accords collectifs (proposition n° 14), doter chaque organe employeur (ministère, service déconcentré, établissement public) de commissions administratives paritaires permettant de statuer sur les promotions de l'ensemble de ses agents (proposition n° 28), et, enfin, créer, dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, à l'exemple de ceux existant dans la fonction publique hospitalière (proposition n° 31).

Mettre en place une fonction publique de métiers qui soit un atout pour la France

Diagnostic général et problématique : passer d'une fonction publique cloisonnée, gérée de façon peu personnalisée et peu responsabilisante à une fonction publique attractive, mobile et performante

Le contexte

Nos administrations doivent faire face à des défis sans précédents et répondre aux attentes croissantes et pressantes des citoyens, en matière, par exemple, de sécurité, de santé, d'environnement ou encore de développement économique, dans le contexte de la mondialisation. Cela nécessite, à la fois, le réexamen de la pertinence des politiques publiques et le réarmement intellectuel et matériel des administrations publiques. C'est dans ce contexte que, pour être en état d'offrir les services attendus, les collectivités publiques – qui sont, au premier chef, des « entreprises de personnel » où le facteur humain est donc primordial – devront être capables, même en ne procédant qu'à un remplacement partiel des départs

massifs des dix prochaines années (environ 1,5 million pour les trois fonctions publiques), de procéder à un nombre considérable de recrutements. Ceux-ci devront, en outre, s'opérer sur un marché du travail qui sera de plus en plus concurrentiel, compte tenu de la baisse tendancielle du chômage.

Le problème n'est pas seulement quantitatif ; il est aussi qualitatif, si l'on veut profiter de ce renouvellement sans précédent et, dans la tradition de notre fonction publique, y attirer des femmes et des hommes compétents à la fois pour concevoir et mettre en œuvre les nouvelles politiques publiques, mais aussi pour mieux gérer les administrations. Toute la difficulté vient de ce que les collectivités publiques devront attirer ce « sang neuf » en étant économes des deniers publics, puisque, comme on l'a indiqué dans la première partie, le coût global des rémunérations des agents des administrations publiques est déjà, en France, le plus élevé des grands pays de l'OCDE. Cela s'apparente, de prime abord, à la quadrature du cercle, mais cela est possible en modernisant profondément notre fonction publique. Cette modernisation, et c'est un grand changement par rapport à la donne du début des années 1980 (le statut actuel date de 1983-1984), devra s'opérer dans un cadre européen : cela signifie à la fois que le « marché de l'emploi » des collectivités publiques est, et sera de plus en plus, européen et que la France doit se doter d'un régime de fonction publique compétitif et attractif par rapport à ceux des autres pays de l'Union européenne. On rappelle qu'on entend par « fonction publique » l'ensemble des agents des collectivités publiques, quel que soit leur régime juridique.

Le diagnostic général

Depuis une quinzaine d'années, de nombreuses et importantes études ont abordé ou traité la question de la fonction publique. On rappellera les principales : en 1993, un rapport du commissariat au plan [10] ; en 1994, le rapport sur les missions et l'organisation de l'État [11] ; en 2001, l'ouvrage collectif *Notre État* [12] ; enfin, en 2003, le rapport public très approfondi du Conseil d'État [13]. La variété des méthodes retenues et la diversité des profils et des sensibilités des personnes qui ont participé à ces différents travaux donnent à leurs conclusions un crédit certain. Le diagnostic ainsi dressé, de façon de plus en plus précise, a été de plus en plus sévère.

Malgré les actions menées par le gouvernement de Michel Rocard, à partir de 1989, dans le cadre du plan de renouveau du service public, et la refonte de la grille des rémunérations menée, à la suite du protocole « Durafour », à partir de 1990, malgré aussi les réformes et les innovations conduites par le ministère de la fonction publique et d'autres administrations afin de développer la mobilité, d'individualiser les carrières ou de simplifier la gestion (les cas les plus intéressants

10. *Pour un État stratège garant de l'intérêt général* (président : Christian Blanc ; rapporteur général : Alain Ménéménis).

11. *L'État en France* (président : Jean Picq ; rapporteur général : Jean-Ludovic Silicani).

12. *Notre État*, sous la direction de Roger Fauroux et Bernard Spitz.

13. *Perspectives pour la fonction publique, rapport public 2003 du Conseil d'État* (rapporteur général : Marcel Pochard).

sont présentés dans l'orientation stratégique n° V, p. 117), notre système de fonction publique apparaît à bout de souffle ; cela est tout particulièrement vrai pour la fonction publique de l'État. Cette situation est d'autant plus étonnante que la fonction publique française dispose de femmes et d'hommes dont la qualité professionnelle est réputée et même, assez souvent, exceptionnelle, et que les moyens que le pays y consacre – tant au regard du nombre d'agents (5,3 millions en 2006, soit + 25 % en 25 ans) que de la masse salariale (13 % du PIB) – sont parmi les plus élevés des grands pays occidentaux.

Quatre principaux dysfonctionnements, identifiés notamment dans les études citées ci-dessus et fréquemment relevés pendant les débats de la conférence nationale, doivent être rappelés à ce stade. Ils seront détaillés dans les développements ultérieurs (cf. « Orientation stratégique n° III à V », p. 103 à 148).

■ La multiplication des corps et des statuts d'emplois (une centaine prévue en 1946, 1 500 à la fin des années 1990 ramenés il est vrai à environ 700 aujourd'hui [14]) a conduit à la confusion du grade et de l'emploi, à la rigidification des carrières, à freiner la réduction de la mobilité, enfin à l'accroissement des coûts de gestion. Le corporatisme qui en est résulté est une cause majeure du blocage des réformes de l'administration depuis 20 ans : chacun, et parfois au plus haut niveau, dépense plus d'énergie à défendre son « pré-carré » qu'à construire l'avenir.

■ Malgré une nette amélioration conduite par la direction générale de l'administration et de la fonction publique à la suite du rapport de la Cour des comptes de 1999 et un début d'individualisation des rémunérations, l'opacité, la complexité et l'inefficacité des modes de rémunération sont considérables (on compte aujourd'hui plusieurs milliers de régimes de primes), freinant, là encore, la mobilité des personnels et déresponsabilisant à la fois les chefs de service et les agents.

■ L'insuffisance des outils permettant de différencier les carrières et de récompenser les mérites, c'est-à-dire d'être juste et de permettre d'accroître la productivité de l'administration, est patente. De même, en raison de l'insuffisante mobilité des personnels, on a répondu à la croissance de certains besoins du public par l'augmentation des effectifs plutôt que par le redéploiement d'une partie de ceux-ci. Les gains de productivité résultant, par exemple, de l'informatisation de certaines fonctions (recouvrement de l'impôt, paye, etc.) ont ainsi été compensés, et au-delà, la situation étant, il est vrai, assez différente d'une administration à l'autre.

■ Enfin, l'instauration, dans de nombreuses administrations, en lieu et place de la participation, principe qui avait inspiré le statut de 1946, d'une « cogestion de fait » entre les employeurs et les syndicats, qui parfois ne le demandaient pas, a débouché sur une gestion uniforme et administrative des carrières de la plupart des agents, se limitant trop souvent à l'application de textes ou de barèmes de plus en plus complexes. Ce système n'est satisfaisant ni pour les organisations syndicales auxquelles on demande d'assumer des responsabilités qui ne relèvent

14. 230 corps ont été supprimés (par fusion) depuis 2006.



pas de leurs missions, ni pour les administrations qui s'exonèrent ainsi facilement de leurs propres responsabilités [15].

En résumé, le diagnostic que l'on peut faire en France (contrairement à d'autres pays, comme l'Italie des années 1990, où l'on était face à une double crise de qualité et de productivité des services publics) n'est pas principalement celui d'une crise de qualité, mais plutôt celui d'une crise de productivité : les collectivités publiques rendent, dans l'ensemble, comme le confirment les enquêtes d'opinions régulièrement effectuées, les services attendus, mais, d'une part, en ne modifiant pas suffisamment leur potentiel humain, d'autre part, à un coût élevé. Toutefois, si l'on n'y remédie pas rapidement, cette crise de productivité peut déboucher sur une crise de qualité, ce qui conduirait alors à une crise globale de l'efficacité de nos services publics, qui, certes, trouve aussi sa source dans la complexité de l'organisation et des procédures administratives, dont les premiers signes sont déjà perceptibles.

Comment en est-on arrivé là ? Sans doute notamment parce que les principes fondamentaux du statut ont été très rapidement perdus de vue. Issue d'un accord historique entre la gauche et la droite, le statut de la fonction publique avait été conçu de la façon suivante :
– en application des principes et valeurs de neutralité, d'égalité et d'indépendance, des garanties substantielles étaient données aux agents, notamment celles d'être titulaires d'un grade qui ne pouvait leur être retiré que dans des cas exceptionnels ;
– en contrepartie, en application notamment des principes et des valeurs de responsabilité et d'adaptation des services publics, les agents étaient soumis à des obligations, le déroulement de leur carrière devait tenir compte de leur valeur professionnelle [16] et leurs emplois étaient déterminés, en fonction des besoins du service et dans l'intérêt général, par l'administration.

Ce diptyque, assurant un juste équilibre entre la sécurité et la flexibilité, doit être gardé en mémoire pour imaginer les réformes à venir. Il faut, en vérité, que la plupart des femmes et des hommes qui servent l'administration aient de bien éminentes qualités pour que ce système d' « a-management », pour rependre l'expression d'un directeur d'administration centrale, n'ait pas conduit au pire. On imagine les services supplémentaires que rendraient au pays les agents des collectivités publiques, s'ils étaient tout simplement gérés de façon moderne, c'est-à-dire si leur situation particulière, avec ses atouts et ses faiblesses, était régulièrement appréciée et prise en compte, si leurs attentes étaient écoutées, si des objectifs clairs leur étaient assignés et si leurs mérites étaient récompensés.

15. Dans une présentation du futur statut général de la fonction publique, Maurice Thorez, ministre communiste de la fonction publique, indiquait, en 1946, qu'il faut « faire participer les syndicats de fonctionnaires à l'organisation des services, etc., selon une forme compatible avec le souci de sauvegarder le pouvoir de décision des autorités responsables ».

16. Dans la présentation évoquée ci-dessus, M. Thorez stigmatisait « les errements actuels concernant l'appréciation de la manière de servir, insuffisamment différenciée » et insistait sur la nécessité qu'elle « exprime la valeur réelle et inégale des agents ».

La sévérité globale de ce diagnostic ne doit pas cacher que, si l'attente de modernisation est forte, les initiatives positives tendent à se multiplier dans les administrations, au niveau local comme central. La gestion administrative commence à céder la place à la gestion des ressources humaines. Les fusions de corps, le développement de l'évaluation, ou encore la constitution de répertoires de métiers constituent autant de signes favorables et l'amorce de tendances nouvelles. Les travaux menés dans le cadre des trois conférences sociales lancées par le gouvernement à l'automne 2007 sur les thèmes du pouvoir d'achat, du dialogue social et des parcours professionnels font également apparaître la perception partagée par l'administration et les partenaires sociaux de ces nouveaux enjeux. Mais on peut craindre que ces améliorations, qui concernent les trois composantes de la fonction publique, trouvent désormais leurs limites. Seule une rénovation profonde d'ensemble pourra leur donner toute leur portée.

Les objectifs à atteindre

Passer définitivement d'une gestion administrative des personnels à une véritable gestion des ressources humaines est sans doute le principal défi qu'ont à relever aujourd'hui les collectivités publiques. Quels sont les objectifs à atteindre ? Ce sont ceux de toute grande organisation publique et privée :
– recruter des personnes compétentes, issues de toutes les composantes de la société, qui s'engagent dans des métiers pour assurer des missions dont le sens et les valeurs sont connus et attrayants ;
– les motiver tout au long de leur carrière, en les gérant de façon juste et personnalisée ;
– diversifier, d'abord dans leur intérêt personnel, leurs parcours professionnels, grâce à une mobilité accrue, pour anticiper les besoins en évolution constante de la population et du pays dans son ensemble, et y répondre au mieux en permanence.

Pour atteindre ces objectifs, il est bien sûr essentiel de retenir des méthodes de gestion modernes qui ont fait leur preuve, dans les organismes publics comme dans les entreprises privées, en France, comme à l'étranger. Toutefois, ce ne sont que des techniques et il ne faut pas confondre la fin et les moyens.

Sur le fond, l'analyse faite dans la première partie du livre blanc, éclairée par les débats de la conférence nationale menés au cours des derniers mois et les exemples de réformes conduites à l'étranger, montre qu'il n'y a pas de « modèle » providentiel et transposable « clef en main » dans tout pays. Chacun a conduit ses réformes en tenant compte de ses usages et de ses particularités. Les réformes trop radicales n'ont généralement pas produit les fruits escomptés et des « retours en arrière », comme au Canada ou au Royaume-Uni, ont été alors souvent nécessaires et coûteux. Il faut, en revanche, fixer un cap clair et ambitieux, et s'y tenir régulièrement sur une longue période. Cela peut, au départ, avoir un coût car – et les entreprises le savent bien – une « modernisation du système productif » implique d'abord un investissement qui permet, ensuite, de générer des gains de productivité. Il faut surtout susciter une adhésion suffisante des personnels, et, bien sûr, de l'ensemble des employeurs, qui doivent, les uns et les autres,

trouver plus d'avantages à la réforme qu'au maintien du *statu quo.* À cet égard, les actions de modernisation déjà engagées dans de nombreuses administrations montrent que cette adhésion est possible : la dynamique est là ; elle ne demande qu'à être libérée.

Les réponses envisageables

Dans un étonnant article paru en 1947 [17], le professeur Jean Rivéro estimait que le nouveau statut de la fonction publique traduisait, en contradiction avec la conception libérale classique du service public, un rapprochement entre le régime du fonctionnaire et celui du salarié du secteur privé. En effet, au-delà des apparences (le statut pour l'un, le contrat pour l'autre) ils disposaient, selon lui, désormais, les uns et les autres, de droits équivalents et de modes de gestion comparables. Le contraste entre cette analyse et la réalité que nous connaissons est saisissant.

De façon croissante, depuis un quart de siècle, parallèlement au développement de la mondialisation et à ses conséquences en matière d'emplois ou de restructuration des entreprises, des voix se sont élevées pour stigmatiser la société duale en cours de constitution : une France protégée, dont les fonctionnaires feraient partie ; une France exposée aux risques, celle de l'essentiel du secteur privé. Dans un article paru en 1996 [18], Jean-Baptiste de Foucauld, ancien commissaire au Plan, personnalité qui ne peut être suspectée d'avoir une vision libérale de la société, pointait ce risque, en soulignant celui, paradoxal, qui pouvait en résulter : les fonctionnaires deviendraient ainsi, en raison même de leur régime protecteur, des exclus du reste de la société qui aurait, quant à elle, certes à affronter les difficultés, mais qui pourrait aussi bénéficier des bienfaits de la mondialisation et du développement économique qui l'accompagne. Ne sommes-nous pas arrivés à cette dangereuse coupure qui ne profite, en définitive, ni aux fonctionnaires, ni à la société tout entière ?

Pour y remédier, la première réponse, radicale, est de suggérer une unification des régimes juridiques, en donnant aux fonctionnaires celui des autres salariés : le contrat. Cette solution est tentante : face au statut qui a un caractère unilatéral et qui est associé aux valeurs d'ordre – qu'il tient de ses origines conservatrices – et d'égalité (certains diront d'égalitarisme) qui résulte du contexte de sa création – la Libération – , le contrat a un caractère négocié et il est associé à des valeurs d'individualisation, de souplesse et de dialogue. Encadré par la loi et complété par des accords collectifs, ce régime apporte désormais des garanties substantielles au salarié, parfois jugées excessives par les employeurs, notamment en cas de rupture à l'initiative du chef d'entreprise. Le contrat est étroitement lié à un emploi précis, avec les avantages et les inconvénients qui en découlent. Il s'agit donc d'une réponse juridique intéressante.

17. Jean Rivero, « Vers la fin du droit de la fonction publique ? », dans *Recueil Dalloz*, 1947, p. 149-152.
18. Jean-Baptiste de Foucauld, « Le statut, les missions de l'État et l'évolution de la société », dans la *Revue administrative*, numéro spécial, 1996, p. 63-66.

Toutefois, et c'est un autre point qui ressort nettement des exemples étrangers, le régime juridique des personnels n'est pas l'essentiel. Le contenu et les modalités de leur gestion sont au moins aussi déterminants pour l'efficacité d'une organisation humaine. Quel qu'il soit, le régime retenu doit correspondre à un équilibre satisfaisant entre le légitime souhait de l'agent d'être traité en fonction de ses compétences et de ses efforts et d'être assuré d'une sécurité suffisante, et celui de l'employeur de disposer de la souplesse permettant d'avoir, en permanence, des ressources humaines de qualité et de pouvoir les employer en fonction de besoins en évolution constante. C'est donc sans *a priori* idéologique et de façon pragmatique qu'il convient d'aborder la question du régime des agents des collectivités publiques. À cet égard, les observations suivantes peuvent être faites.

Tout d'abord, dans presque tous les pays européens, et c'est le cas en France, les agents exerçant des « missions de puissance publique » (on parle aussi de missions de souveraineté ou comportant des prérogatives de puissance publique) disposent d'un statut dérogatoire au droit commun. Le champ de ce premier ensemble est toutefois défini de façon plus ou moins large selon les pays. Ensuite, dans beaucoup de pays, et de façon croissante, les agents des collectivités publiques n'exerçant pas de missions de puissance publique disposent d'un statut contractuel, le plus souvent celui du droit commun de l'ensemble des salariés ; dans d'autres, dont la France, une majorité de ces agents est dotée d'un régime dérogatoire au droit commun : ainsi, sur les 5,3 millions d'agents des collectivités publiques françaises, 4,2 millions sont sous statut et un peu plus d'un million est sous contrat.

Compte tenu des dysfonctionnements rappelés ci-dessus, le statut, autrement dit la fonction publique de carrière, régime retenu à titre principal en France, et auquel l'ensemble des organisations syndicales et une grande majorité des agents publics sont extrêmement attachés, n'a de sens et ne peut être conservé que si l'on respecte ses fondements au nombre desquels figurent : la distinction totale du grade et de l'emploi qui concilie, d'une part, la mobilité des agents et l'adaptation permanente aux besoins du service et, d'autre part, la sécurité professionnelle ; la prise en compte effective, dans tous les éléments de la carrière de l'agent, de sa valeur professionnelle ; l'équilibre entre les droits et les obligations correspondant aux spécificités du service public ; la participation des personnels sans cogestion.

C'est ce « bloc » tout entier qu'il faut prendre ou laisser. S'il est retenu, le statut s'avère alors un régime moderne et efficace. En effet, le caractère unilatéral et non contractuel de la relation qui unit l'employeur public et l'agent devient bénéfique : l'agent, titulaire de son grade, dispose d'une sécurité supérieure à celle du salarié de droit privé ; l'administration qui possède une marge de manœuvre importante pour employer l'agent afin de pouvoir répondre aux obligations spécifiques du service public, notamment celle d'en assurer l'égal accès à tous les citoyens, dispose d'une flexibilité supérieure à celle d'un employeur privé. On peut alors, sur ce socle rénové, construire la nouvelle fonction publique de métiers dont on va préciser le contenu (cf. « Orientations stratégiques III à V », p. 103 à 148).

Mais, le contrat semble correspondre, sur une longue période, à un besoin structurel des collectivités publiques. Toutefois, aucun critère simple ne se dégage pour délimiter « l'espace contractuel » de la fonction publique. On a vu, en effet, que le contrat est d'ores et déjà largement utilisé pour des emplois de puissance publique (52 % des militaires relèvent de ce régime); ce premier critère ne peut donc être retenu. Le critère du niveau de responsabilité n'apparaît pas non plus pertinent : c'est ainsi que, dans certains pays, ce sont essentiellement les emplois d'exécution qui relèvent du contrat; dans d'autres, ce sont plutôt les emplois d'encadrement. Pour le reste, et l'exemple français actuel l'illustre à l'envi, les cas où le recrutement par contrat est possible constituent une « liste à la Prévert », fruit d'une superposition de dispositifs législatifs successifs dérogeant aux principes du statut général.

Il apparaît donc difficile de construire un système idéal de « fonction publique duale », c'est-à-dire dans lequel certains emplois seraient exclusivement occupés par des agents sous statut et d'autres exclusivement sous le régime du contrat. Il ne faut donc pas opposer statut et contrat. Il convient d'accepter, de façon pragmatique, non seulement leur actuelle cohabitation, mais même leur complémentarité. Encore faut-il que celle-ci soit intelligible et opérationnelle.

En résumé, une coexistence semble possible et souhaitable entre le statut qui demeurerait la modalité principale de l'emploi public, et le contrat qui la compléterait, dès lors que l'un et l'autre seraient profondément modernisés par rapport à la situation actuelle et que les règles de leur usage respectif seraient clarifiées. Des propositions précises sont faites pour donner corps à cette orientation générale (cf. « Orientations stratégiques III à V », p. 103 à 148).

Dotée de valeurs vivantes et clarifiées, d'un management modernisé et d'une organisation professionnalisée, la fonction publique pourra alors devenir, ou redevenir, un véritable atout pour la France : elle apporterait d'abord à ses habitants, à un coût raisonnable, les services qu'ils attendent; ensuite, sur le plan international, elle permettrait aux services publics d'être un facteur de la compétitivité et de l'attractivité de la France.

Une réforme attendue

Cette refondation de notre fonction publique est attendue par tous. Les rencontres organisées sur le terrain dans plusieurs écoles de la fonction publique, les discussions issues du forum consacré au débat public, celles des séances de l'instance collégiale de la conférence nationale, les conférences sociales conduites au cours de l'automne, ou encore les nombreuses auditions, ont montré la soif des agents publics, notamment des plus jeunes, d'avoir des métiers plus variés et plus enrichissants, une gestion plus personnalisée de leur carrière et une meilleure reconnaissance de leur travail par leurs responsables et par les usagers. En outre, nos concitoyens, en tant qu'usagers du service public, mais aussi en tant que salariés ou responsables d'entreprises soumis au maelström de la mondialisation, et aux efforts que celle-ci demande, ne comprendraient pas que la fonction publique reste immobile dans un monde en profond changement. La plupart des syndicats de la fonction publique ont aussi fait part de leur souhait d'une nouvelle gestion

de la fonction publique et certains ont proposé des réformes ambitieuses. Enfin, les responsables des administrations, notamment ceux chargés de la gestion des ressources humaines, ont demandé, de façon unanime et insistante, des réformes permettant d'aller plus loin pour mobiliser et motiver les femmes et les hommes qui travaillent dans leurs services. Le moment est donc venu pour les pouvoirs publics de donner corps à cette réforme, après la concertation et la négociation nécessaires avec les personnels et leurs représentants. Les orientations qui sont proposées dans ce livre blanc visent à définir une base pour faciliter les discussions à venir.

Orientation stratégique nº III : refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers

Pour atteindre les objectifs rappelés dans le « Diagnostic général et problématique... », p. 95 , il convient de mettre en place ce qu'on appellera une « fonction publique de métiers ». Le métier est, en effet, au croisement, d'une part, d'une qualification professionnelle (définie par son niveau et son domaine) qui doit devenir le critère de recrutement des agents publics dans un grade donné, et, d'autre part, de l'emploi, c'est-à-dire de la fonction qu'occupera l'agent après son recrutement. Autrement dit, l'agent sera recruté pour exercer une famille de métiers demandant un certain type et un certain niveau de qualification, mais il sera amené à les exercer dans plusieurs administrations et, dans le cadre d'un parcours professionnel diversifié, il verra ses activités évoluer, grâce notamment à la formation et à la promotion.

Une fonction publique de métiers n'est donc ni une fonction publique qui, comme aujourd'hui, fait prévaloir le grade sur l'emploi, ni une fonction publique d'emplois qui, à l'inverse, fait prévaloir l'emploi sur le grade et ressemble beaucoup à un régime contractuel. Dans une fonction publique de métiers, l'équilibre entre le grade et l'emploi est en permanence recherché. Elle constitue donc un optimum entre la sécurité et la souplesse. Sa mise en place nécessite, en premier lieu, une profonde simplification de l'organisation statutaire offrant des garanties suffisantes et communes à tous les agents, et, en second lieu, une montée en puissance des dispositifs d'individualisation liés aux fonctions exercées. Cette double rénovation doit enfin ouvrir la voie à une véritable gestion personnalisée des ressources humaines des collectivités publiques.

Bref rappel du régime existant [19]

La fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière sont construites autour de la notion de corps : c'est l'appartenance à un corps qui détermine pour un agent l'essentiel des éléments de sa carrière.

Le corps est défini comme « l'ensemble des fonctionnaires soumis aux mêmes statuts particuliers et ayant vocation aux mêmes grades [20] » . Pour chaque corps,

19. Voir annexe nº 5.
20. Article 13 de la loi du 13 juillet 1983.

il existe un « statut particulier » qui détermine les modalités de recrutement, les conditions de promotion, la classification dans une catégorie et les conditions de déroulement de carrière. Le corps est l'unité élémentaire de la fonction publique : tous les membres d'un même corps sont censés avoir la même communauté de destin professionnel, et, en pratique, la totalité de la carrière d'une majorité de fonctionnaires se déroule dans le même corps. Les corps sont eux-mêmes subdivisés en grades.

La fonction publique territoriale est, quant à elle, organisée en cadres d'emplois (toutefois, il ne s'agit pas d'une fonction publique d'emplois, telle qu'on l'a définie précédemment). Deux éléments principaux les différencient des corps : d'une part, leur faible nombre (55, contre 500 corps) et, d'autre part, le fait que plusieurs éléments importants de la carrière des agents (primes, promotions, conditions de travail) sont déterminés par la collectivité qui les emploie.

Diagnostic : l'organisation statutaire[21] de la fonction publique de l'État n'est adaptée ni aux besoins des services de l'État ni aux souhaits de mobilité des agents

■ La notion de corps n'a plus de signification

Tels qu'ils sont définis aujourd'hui les corps, dans leur grande majorité, ne correspondent plus à un critère opérationnel permettant aux employeurs publics de gérer efficacement et équitablement leurs agents.

Ainsi, la notion de corps ne recouvre ni la notion de métiers – on compte environ 700 unités statutaires (corps ou statuts d'emplois) pour un peu plus de 200 métiers (selon le répertoire interministériel des métiers de la fonction publique de l'État) – ni celle de niveau hiérarchique ou de grille de rémunération, pas plus que celle d'employeur ou de formation initiale. D'ailleurs, différents métiers peuvent être exercés par les agents d'un même corps et un même métier peut être exercé par les agents de plusieurs corps. La notion de corps ne correspond donc plus qu'à un cadre juridique sans véritable pertinence fonctionnelle, cela au préjudice tant des agents que du bon fonctionnement de l'administration (sauf pour certains corps qui restent très identifiés à l'exercice d'un métier comme ceux de la police nationale ou de l'enseignement).

■ Le cloisonnement que la notion de corps induit, notamment en matière de possibilité d'affectation et de rémunération, est contre-productif

Malgré une politique active de fusion de corps, d'harmonisation statutaire et d'élargissement des viviers amorcée depuis plus d'une dizaine d'années et accélérée sur la période la plus récente, le corps reste, dans le système actuel, l'élément qui détermine ce que l'administration peut faire en termes de rémunération, de promotion et d'affectation. Ainsi, par exemple, celle-ci ne peut pas offrir le même niveau de prime et les mêmes possibilités de promotion pour des agents

21. On entend ici par statut l'ensemble des règles (lois, décrets, arrêtés) qui déterminent les droits et obligations ainsi que la carrière des agents des collectivités publiques.

n'appartenant pas au même corps ou au même grade, mais assumant pourtant les mêmes fonctions. Outre qu'elle est manifestement inéquitable, cette situation est contre-productive dans la mesure où elle dissuade l'investissement professionnel. Tout aussi contre-productives sont les règles statutaires consistant à réserver certains postes à certains corps, voire à certaines spécialités d'un même corps, sans justification fonctionnelle.

- **La structuration par corps aboutit à un système très complexe et coûteux à gérer**

Pour chaque corps ou statut d'emplois, l'administration est en effet tenue d'élaborer et de mettre à jour un corpus de textes statutaires, de constituer, au travers d'élections, des CAP[22] et de les réunir plusieurs fois par an. L'élaboration de régimes indemnitaires propres à chaque corps est également très complexe. C'est parfois l'existence même d'une administration qui résulte de l'existence d'un corps. Par ailleurs, les dispositifs de contournement des blocages ont échoué : ainsi les statuts d'emplois, censés apporter une réponse aux spécificités de certains postes, notamment d'encadrement, ont accentué la complexité du système sans vraiment répondre aux objectifs qui avaient justifié leur création.

- **La structuration par corps constitue un frein à la mobilité entre les trois fonctions publiques**

Si la mobilité entre les trois fonctions publiques est théoriquement possible, elle reste assez peu pratiquée notamment pour des raisons statutaires. Deux blocages principaux doivent ici être évoqués : d'une part, la nécessité de devoir être détaché dans un corps d'accueil, ce qui nécessite, outre une procédure lourde, qu'existe une véritable « politique d'ouverture » du corps d'accueil – ce qui n'est pas fréquent ; d'autre part, la rémunération indemnitaire qui est aujourd'hui liée aux corps et qui peut donc être sensiblement réduite en cas de mobilité. Ces freins ont pour principale conséquence de limiter la mobilité aux agents qui ont la connaissance du parcours et des démarches à effectuer ainsi que la patience et la persévérance nécessaires.

- **L'identification de métiers comparables dans les trois fonctions publiques est encore insuffisante**

Alors que les trois fonctions publiques ont des champs d'intervention partiellement communs, les démarches d'identification des métiers dans les trois fonctions publiques ont été menées de manière autonome. Il en résulte trois répertoires de métiers proches, mais non harmonisés.

Propositions : réduire le « déterminisme » lié au statut de l'agent

Deux principes structurants, valables pour les trois fonctions publiques, doivent être retenus pour sortir des blocages engendrés par une gestion exclusivement centrée sur les corps ; ils sont le complément des garanties fondamentales que la loi apporte aux fonctionnaires :

22. Les CAP n'existent que pour les corps.

– les principaux éléments de la carrière d'un agent (affectation, évaluation, promotion, rémunération) doivent dépendre, moins qu'aujourd'hui, du statut dont il relève et plus des fonctions ou des métiers qu'il exerce;
– l'unité statutaire de base doit être élargie pour qu'elle corresponde simplement au croisement d'une filière professionnelle et d'un niveau de responsabilité.

PROPOSITION N° 9 Simplifier l'organisation statutaire de la fonction publique de l'État

En lieu et place des quelque 700 unités statutaires actuelles de l'État (plus de 500 corps et environ 150 statuts d'emplois) relevant du statut général (c'est-à-dire hors militaires, magistrats judiciaires et agents des assemblées parlementaires), il est proposé de mettre en place un nombre restreint de « cadres statutaires » regroupés en quelques grandes filières professionnelles. Les actuels corps seraient fusionnés pour constituer ces nouveaux cadres statutaires. Les statuts d'emplois seraient supprimés. Chaque cadre serait doté d'un statut pris par décret.

En première analyse, il est possible d'identifier sept filières professionnelles : filière d'administration générale; filière financière et fiscale; filière sociale; filière de l'éducation et de la recherche; filière culturelle; filière technique; filière de la sécurité. Comme dans la fonction publique territoriale, le concept de filière professionnelle n'aurait pas de portée juridique. Un décret unique pourrait fixer les statuts de l'ensemble des cadres statutaires de chaque filière.

Les agents des cadres statutaires de l'ensemble des filières professionnelles auraient vocation à exercer leurs fonctions dans toutes les administrations (même si la correspondance entre certains cadres statutaires et certaines administrations serait plus marquée : tel est notamment le cas pour la filière de l'éducation). En effet, contrairement aux corps actuels qui sont, en général, liés à un ministère donné, un cadre statutaire correspondrait, on l'a dit, à un ensemble de qualifications et de métiers pouvant être exercés dans l'ensemble des administrations.

PROPOSITION N° 10 Rapprocher l'organisation statutaire des trois fonctions publiques

Pour l'ensemble des trois fonctions publiques, quatre niveaux de qualification pourraient être retenus en cohérence avec les niveaux de diplômes européens (LMD). Pour l'accès au niveau I, en principe, un CAP ou un BEP serait exigé, mais un recrutement sans diplôme serait possible à titre dérogatoire; pour le niveau II, le diplôme exigé serait le baccalauréat ou équivalent; pour le niveau III, le diplôme exigé serait la licence ou équivalent; et enfin, pour le niveau IV, le diplôme exigé serait le master ou équivalent. Les équivalences seraient notamment appréciées selon la procédure de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) étendue à la fonction publique par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Il conviendra de déterminer si l'on rattache les qualifications de type DUT et BTS au niveau II ou au niveau III.

Chaque niveau disposerait d'un (en principe) ou de plusieurs (exceptionnellement[23]) cadres statutaires ou cadres d'emplois. Chaque cadre comprendrait en général trois grades composés chacun de plusieurs échelons. Quand cela apparaît nécessaire, le cadre pourrait comporter plusieurs spécialités de recrutement, comme, par exemple, pour le statut des professeurs (mathématiques ou lettres modernes), ou, pour celui des ingénieurs (sciences de la matière ou sciences du vivant). On pourrait donc compter au total le même ordre de grandeur de cadres statutaires que le nombre de cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (une cinquantaine).

Un niveau V, purement fonctionnel, doit être prévu. Il correspondra, pour l'essentiel, aux actuels emplois de direction et devrait représenter quelques milliers de postes (directeurs d'administration centrale, préfets, directeurs régionaux, directeurs des principaux établissements publics nationaux, directeurs généraux des collectivités territoriales ou des principaux hôpitaux, etc.). Ces emplois fonctionnels de niveau V seraient, en principe, accessibles aux agents publics et à des personnes venant du secteur privé. L'affectation sur ces emplois fonctionnels pourrait se faire sur la base d'un contrat. La cessation d'une fonction de niveau V conduira naturellement l'intéressé, s'il est fonctionnaire, à reprendre sa carrière dans son cadre statutaire ou dans son cadre d'emploi d'origine.

Exemple : le niveau de qualification n° I (CAP, BEP ou équivalent) de la filière technique serait constitué par le cadre statutaire d'ouvrier. Ce cadre statutaire correspondrait à une famille de métiers d'ouvriers (menuisier, électricien, etc.).

Autre exemple : le niveau de qualification n° II (baccalauréat ou équivalent) de la filière d'administration générale serait constitué par le cadre statutaire d'assistant administratif.

Ce cadre statutaire correspondrait à une famille de métiers administratifs (gestionnaire de ressources humaines, chargé de comptabilité, assistant de direction, etc.). Les membres de ce cadre statutaire pourraient exercer des fonctions d'expertise dans leur domaine ou d'encadrement d'une petite équipe.

La fusion complète des trois fonctions publiques n'apparaît pas envisageable aujourd'hui, compte tenu des différences importantes et des spécificités légitimes propres à chacune d'elles. Il est en revanche possible et souhaitable d'opérer à la fois une harmonisation et un rapprochement dans l'organisation des trois fonctions publiques, afin de favoriser la fluidité de leur gestion et la mobilité des agents. La même dénomination (cadres statutaires) pourrait être retenue pour les trois fonctions publiques.

23. Il apparaît nécessaire, par exemple, de prévoir des cadres statutaires spécifiques pour les agents de la fonction publique de l'État exerçant exclusivement ou principalement des fonctions juridictionnelles, d'une part, pour assurer le respect des principes issus du droit interne ou de la Convention européenne des droits de l'homme relatifs au fonctionnement des juridictions, notamment l'indépendance de leurs membres, d'autre part, parce que la répartition entre les règles relevant respectivement de la loi et du décret diffère de celle applicable aux autres agents de la fonction publique de l'État. Enfin, parce qu'il existe, généralement, dans ce cas, une identité entre un statut et une institution.

Il est donc proposé, d'une part, de rendre similaires et compatibles les cadres d'emplois et les cadres statutaires des trois fonctions publiques et, d'autre part, d'amorcer le rapprochement de certains d'entre eux, en créant une filière d'administration générale commune aux trois fonctions publiques qui sont déjà, pour les emplois correspondants, extrêmement proches à tous points de vue (recrutement, formation, métiers exercés, rémunération). Ce rapprochement devrait être réalisé dans le respect de l'autonomie de chaque employeur qui restera maître de sa politique de recrutement, de rémunération fonctionnelle et de promotions.

D'autres rapprochements pourraient être envisagés à plus ou moins brève échéance, notamment celui de la filière technique, dans laquelle il est possible d'identifier un ensemble de métiers très proches dans les trois fonctions publiques.

Enfin, il convient de réfléchir à la possibilité de pourvoir tout ou partie des emplois médicaux et paramédicaux de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale en utilisant les corps et statuts correspondants de la fonction publique hospitalière.

Orientation stratégique nº IV : redéfinir la place et la nature du contrat dans la fonction publique pour en faire le meilleur usage

Bref rappel du régime existant[24]

■ L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 pose, pour les trois fonctions publiques, le principe que les emplois des collectivités publiques sont occupés par des fonctionnaires. Le recours aux contractuels (agents non titulaires) n'est donc possible, à titre dérogatoire, que dans des cas limitativement énumérés et prévus par la loi.

■ Afin d'éviter un renouvellement trop fréquent de plans de titularisation coûteux et pour tenir compte, d'une part, de la place prise par les contractuels et, d'autre part, des règles communautaires de lutte contre la précarité, le législateur a prévu, sans pour autant revenir sur l'interdiction de principe posée à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983, dans le cadre de la loi du 26 juillet 2005, que les nouveaux contrats proposés au sein des trois fonctions publiques devront être d'une durée maximale de trois ans renouvelables par reconduction expresse et que le deuxième renouvellement du contrat, s'il est proposé, devra nécessairement donner lieu à un contrat à durée indéterminée (CDI).

24. Voir annexe n° 5.

■ Pour les trois fonctions publiques, il est aujourd'hui possible de déroger au principe d'interdiction du recours aux non-titulaires dans les principaux cas suivants :
– lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque, notamment pour des emplois de catégorie A, la nature des fonctions et les besoins des services le justifient [25] ;
– pour les emplois permanents à temps incomplet [26] ;
– pour des besoins occasionnels ou saisonniers [27] ;
– pour les emplois des établissements publics administratifs de l'État inscrits sur une liste fixée par décret en Conseil d'État [28].

■ De nombreuses autres législations spécifiques à certains emplois ou à certaines administrations permettent, en outre, de recruter des contractuels, y compris parfois de droit privé.

■ Le régime de droit commun de l'agent non titulaire est celui d'un contrat de droit public donc dérogatoire au droit commun (celui relevant du code du travail). Le décret du 17 janvier 1986 fixe un cadre général pour les agents non titulaires de droit public de l'État et de ses établissements publics administratifs. Ce cadre est fixé par le décret du 15 février 1988 pour la fonction publique territoriale et par le décret du 6 février 1991 pour la fonction publique hospitalière.

Diagnostic : les contractuels occupent aujourd'hui une place importante, mais très mal définie, dans la fonction publique

Les contractuels occupent une place importante dans la fonction publique

D'abord, comme on l'a exposé dans la première partie, les textes généraux ou spécifiques autorisent, par dérogation, dans les trois fonctions publiques, les administrations à recruter des contractuels, y compris pour les besoins permanents et certaines fonctions régaliennes. Mais l'interprétation extensive faite de ces textes par les collectivités publiques, sous la pression des besoins des services, conduit à un très large usage de ces possibilités. Au total, plus de 20 % des 5,3 millions d'emplois de la fonction publique sont contractuels. Dans certains ministères, la culture par exemple, ce pourcentage est supérieur à 50 %.

Les perspectives professionnelles offertes aux non titulaires ne sont pas satisfaisantes

De l'avis général (personnels, syndicats, employeurs, experts), le contractuel de l'administration apparaît hélas aujourd'hui, dans la majorité des cas, comme un

25. Art. 4 de la loi nº 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État ; art. 3 de la loi nº 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale ; art. 9 de la loi nº 86-33 du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.
26. Art. 6 de la loi nº 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État ; art. 3 de la loi nº 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale ; art 9-1 de la loi nº 86-33 du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.
27. Art. 6 de la loi nº 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État ; art. 3 de la loi nº 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale ; art. 9-1 de la loi nº 86-33 du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.
28. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 3.

salarié de second ordre. Il n'est ni un véritable fonctionnaire, ni un véritable salarié de droit privé. Il ne bénéficie ni des avantages du statut, ni de ceux du code du travail. Aucune convention collective, par exemple, ne lui est applicable. C'est ainsi que, malgré l'effort de normalisation visant les seuls CDI entrepris par le décret nº 2007-338 du 12 mars 2007, la plupart des contractuels continuent, à la différence des titulaires, à ne bénéficier ni de garantie d'évolution salariale ni d'une obligation d'évaluation annuelle. Bien sûr, à côté de ces situations inacceptables, on trouve des « contractuels dorés » aux rémunérations parmi les plus élevées de celles de la fonction publique.

Les cas de recours aux agents non titulaires sont mal définis et peu pertinents

La multitude des cas dans lesquels il est possible de recruter des agents contractuels (généralement de droit public, mais aussi, plus exceptionnellement, de droit privé, à durée déterminée ou indéterminée) rend le système illisible, très lourd à gérer et très peu sûr sur le plan juridique. Les critères permettant de déterminer les cas de recours au contrat sont complexes et pas toujours pertinents.

En premier lieu, la distinction entre emplois permanents et emplois non permanents [29] est devenue, du point de vue fonctionnel, peu adaptée car la réactivité exigée de l'administration nécessite la révision fréquente de ses organisations. Du point de vue budgétaire et comptable, la Lolf a également supprimé cette distinction [30].

En deuxième lieu, le critère de temps incomplet pour des emplois permanents conjugue la difficulté d'appréciation du caractère permanent à celle de l'appréciation d'un besoin à temps incomplet. Dans les faits, ce critère est surtout utilisé par les administrations pour recruter des contractuels sur des emplois de catégories C et B, ce que ne permet pas facilement le statut pour des emplois à temps complet.

En troisième lieu, les critères tirés de « l'absence de corps susceptible d'assurer les fonctions correspondantes », du « besoin des services » et de la « nature des fonctions » sont très vagues et donnent donc lieu à de multiples interprétations.

En quatrième lieu, on notera qu'entre les trois fonctions publiques, les cas de recours au contrat ne se recoupent pas exactement et que les types de contrats proposés diffèrent également sans raison compréhensible. Le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels en cours d'examen prévoit une harmonisation partielle sur ce point.

En dernier lieu, la possibilité de recourir très largement à des recrutements directs sur des contrats à durée indéterminée (CDI), après inscription sur une liste établie

29. Cette distinction est importante car elle détermine le type de contrat qui peut être proposé.

30. Pour l'État, cette distinction a longtemps été identifiée à celle, comptable, faite entre les emplois inscrits sur le budget de l'État, considérés comme permanents, et ceux financés sur crédits qui ne nécessitaient pas l'identification d'un support « d'emploi budgétaire ». Depuis l'entrée en vigueur de la Lolf, tous les emplois sont comptabilisés de la même manière, qu'il s'agisse de titulaires ou de contractuels relevant de l'article 4 ou de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 ; un agent public est comptabilisé au prorata de son temps de travail (CDI ou CDD, temps partiel ou temps complet) et à hauteur de sa masse salariale.

par décret en Conseil d'État, n'est offerte qu'aux établissements publics de l'État. À cet égard, les difficultés d'application du décret nº 84-38 du 18 janvier 1984 montrent que l'identification de filières professionnelles ou de fonctions précises de nature à justifier « objectivement » le recrutement par contrat est difficile à opérer tant le contenu de ces notions est flou et fluctue dans le temps.

Pour autant, les administrations ont véritablement besoin de recourir à des agents contractuels

Cinq principales catégories de cas peuvent être identifiées pour lesquelles le recours à des agents contractuels a pour finalité non seulement le bon fonctionnement, mais souvent l'adaptabilité et donc la continuité même du service public. Il s'agit de l' « espace contractuel » de la fonction publique, complément indispensable de l' « espace statutaire ».

• Première catégorie : répondre aux besoins occasionnels des administrations. Il peut s'agir, d'une part, de satisfaire à des besoins ponctuels, éventuellement à temps partiel, liés à une surcharge d'activité (besoins saisonniers ou missions brèves), d'autre part, d'assurer des remplacements rapides, le temps d'un arrêt maladie ou d'une indisponibilité. Ce motif d'utilisation du contrat pourrait se réduire si les administrations ont davantage recours à des modes d'externalisation (marchés publics, délégations de service public, PPP, etc.) ou si la possibilité leur est offerte de faire appel à l'intérim, comme le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels en cours d'examen l'envisage.

• Deuxième catégorie : organiser des carrières courtes (comme c'est le cas pour les militaires) car, en raison, soit du très important pyramidage fonctionnel (base très large ; milieu et sommet très étroits), soit du fort investissement physique demandé aux agents, l'employeur public ne peut offrir de perspectives de carrières longues à la grande majorité des agents recrutés ou a essentiellement besoin de personnes jeunes.

• Troisième catégorie : bénéficier de compétences insuffisamment répandues ou disponibles au sein des agents titulaires. C'est le cas, par exemple, d'une part, de certaines qualifications dont le besoin s'accroît très vite pour des raisons conjoncturelles ou structurelles, ou, d'autre part, en raison de l'insuffisante mobilité des agents. Ce cas de recours au contrat n'est susceptible de diminuer que si les collectivités publiques opèrent des recrutements plus diversifiés et développent la mobilité entre elles.

• Quatrième catégorie : tenir compte de la mobilité entre le secteur public et le secteur privé. Il s'agit tout d'abord d'enrichir l'administration par le recrutement de personnes venant du secteur privé ayant des profils, des qualifications ou des expériences professionnelles variées. Il s'agit ensuite de répondre au cas de métiers ou de professions pour lesquels le service public se trouve en situation soit de concurrence avec le secteur privé, soit de compétition internationale, risquant de conduire à des départs massifs ou à des difficultés durables de recrutement (l'exemple de l'hôpital est le plus frappant, mais celui de la recherche de haut niveau l'est aussi). Le contrat peut alors seul permettre de préserver le service public. Enfin, le contrat peut, d'une façon générale, faciliter les échanges entre le secteur public et le secteur privé



(externalisation/internalisation individuelle ou collective), qui sont profitables à l'un et à l'autre.

• **Cinquième catégorie : faciliter l'accès à la fonction publique.** En premier lieu, le concours peut apparaître, cela a déjà été souligné, comme un frein, autant réel que psychologique, à l'accès à la fonction publique de **personnes éloignées du système scolaire.** C'est pourquoi, le recrutement direct par contrat, au moins dans un premier temps, peut faciliter l'accès à la fonction publique et favoriser une première insertion professionnelle, utile pour l'administration, car des recrutements ciblés peuvent lui permettre d'être plus proche des besoins des populations, et bien sûr utiles à ceux qui, en en bénéficiant, trouveront un emploi. Le contrat est aussi utile pour faciliter l'accès à l'**apprentissage** ou celui des **handicapés** ou encore des « **seniors** » à la fonction publique. Le contrat peut enfin être une façon de faciliter l'accès à la fonction publique française pour les **agents des administrations publiques des pays de l'Union européenne** qui ne seraient pas intéressés par une intégration statutaire[31], voire pour des **personnes ressortissant de pays extérieurs à l'Union européenne.**

Comme on le voit, ces cinq catégories de recours aux contrats correspondent à des objectifs d'une politique de gestion des ressources humaines qui trouvent à s'appliquer à l'ensemble des emplois de l'administration.

Ce diagnostic conduit à proposer de modifier profondément le régime actuel des contractuels dans la fonction publique autour de quatre axes :
– professionnaliser le recours aux agents contractuels ;
– doter ces derniers d'un régime moderne ;
– établir autant que possible des mécanismes souples de passage de la situation de contractuel à celle de titulaire et réciproquement ;
– donner force obligatoire aux accords collectifs.

Propositions

PROPOSITION N° 11 — Professionnaliser le recours aux agents contractuels dans la fonction publique

On a déjà expliqué (cf. « Diagnostic général et problématique... », p. 95), les raisons qui conduisent à proposer que la fonction publique comporte à la fois, à titre principal, des agents relevant d'un statut profondément rénové (cf. « Orientations stratégique n° III et V », p. 103 et 108), et, à titre complémentaire, des agents contractuels (cf. le diagnostic présenté ci-dessus). Plusieurs modalités sont envisageables.

31. Pour les possibilités de recrutement sous statut des ressortissants européens, on se reportera à la première partie et à l'annexe n° 5.

L'impossible mise en place d'une fonction publique duale

Dans une fonction publique duale, certains emplois sont exclusivement réservés à des agents relevant d'un statut et d'autres uniquement à des agents contractuels. Il faut alors trouver un critère de séparation simple, pertinent et opérationnel.

Les 5,3 millions d'emplois des collectivités publiques se décomposent de la façon suivante : environ 700 000 sont des emplois de puissance publique (correspondant soit à des missions de souveraineté, soit à l'exercice de prérogatives de puissance publique) ; 3 300 000 emplois environ correspondent aux autres missions des services publics fondamentaux, au sens du Préambule de 1946 repris dans la Constitution du 4 octobre 1958 (par définition, ces services publics doivent être assurés par les collectivités publiques – mais pas exclusivement par elles – car ils portent sur des prestations essentielles et ils doivent donc être facilement et également accessibles à tous. Ces services publics fondamentaux comprennent, outre les emplois de puissance publique, ceux relatifs notamment à l'éducation, à la santé et à la solidarité.) ; enfin 1 300 000 emplois correspondent aux autres missions des collectivités publiques, c'est-à-dire principalement aux tâches d'administration, de gestion et de logistique ne comportant aucune prérogative de puissance publique.

Le premier critère de séparation serait celui des emplois de puissance publique, qui a déjà été retenu par la loi du 26 juillet 2005 pour identifier les emplois ne pouvant être occupés que par des personnes de nationalité française. Il s'agit, en première approximation, des emplois spécifiques à l'administration, que l'on ne retrouve donc pas dans le secteur privé. Retenir ce critère conduirait ainsi à faire basculer 4 600 000 emplois (soit environ 87 % du total) sous le régime du contrat, ce qui n'est manifestement pas envisageable. En outre, on a déjà rappelé qu'une partie des emplois « de puissance publique » (52 % des militaires) relève du contrat. Ce critère n'est donc absolument pas pertinent.

Le second critère de séparation serait celui des emplois correspondant aux services publics fondamentaux, au sens du Préambule de 1946 repris par la Constitution du 4 octobre 1958. Il conduit, à l'inverse du premier, à un champ statutaire extrêmement large : environ 4 000 000 d'emplois, sur les 5 300 000 d'emplois publics, soit un champ contractuel d'environ 1 300 000 emplois, très proche du nombre actuel de contractuels dans les trois fonctions publiques (environ 1 100 000). Si ce critère était retenu, les avantages attendus du contrat ne pourraient pas concerner les grands services publics de masse que sont l'école ou l'hôpital. Ce critère n'apparaît donc pas non plus pertinent eu égard à son objet.

Plus fondamentalement, on soulignera la rigidité inhérente à toute fonction publique duale qui rend difficile, voire impossible, par construction, toute respiration entre les espaces statutaire et contractuel et freine ainsi la mobilité. Ce modèle, qui oppose statut et contrat, est, en outre, contraire aux principes et aux valeurs de la fonction publique rénovée que l'on souhaite mettre en place. Il n'est donc pas recommandé de s'engager dans cette voie.

L'intérêt de la conciliation du statut et du contrat

C'est pour ces raisons, qu'il est proposé de privilégier une fonction publique où coexistent des agents relevant soit du statut, soit du contrat, sans chercher à

établir une cloison étanche entre les espaces statutaire et contractuel, qui serait illusoire et contre-productive en termes de gestion.

Afin de répondre de manière efficace aux besoins des services en laissant à leurs responsables une réelle marge d'appréciation dans leur politique de l'emploi, tout en associant les représentants du personnel à la définition de cette politique, le dispositif suivant est proposé.

Chaque administration, compte tenu de la structure initiale de ses emplois et de ses besoins futurs, notamment ceux correspondant aux cinq catégories de recours au contrat décrites ci-dessus, évaluerait le volume d'agents contractuels dont elle aurait besoin à moyen et long termes, dans le cadre de sa politique générale de recrutement.

Elle soumettrait cette évaluation et les actions de recrutement qu'elle envisage à une discussion avec les partenaires sociaux. Cette question pourrait faire l'objet d'une négociation afin d'aboutir à un accord collectif (cf. proposition n° 14, p. 116).

Sur le plan juridique, la loi, après avoir rappelé que les emplois des collectivités publiques sont, à titre principal, occupés par des agents titulaires, permettrait le recrutement, à titre complémentaire, de contractuels, quel que soit l'emploi à pourvoir, notamment dans les cinq catégories de cas mentionnées ci-dessus.

PROPOSITION N° 12 — Moderniser le régime des agents contractuels des collectivités publiques

En ce qui concerne les recrutements par voie de contrat, la question se pose de savoir si l'on retient ou non un régime dérogatoire à celui du contrat de droit commun. Mais, le régime dérogatoire de l'emploi public étant déjà constitué par le statut, on peut hésiter à ajouter une seconde dérogation. En outre, on a rappelé les défauts du contrat de droit public. Il apparaît donc logique de se tourner plutôt vers le contrat de droit commun, celui du code du travail, lequel assure des protections au salarié, offre, parallèlement, à l'employeur, certaines souplesses de gestion et s'inscrit dans un cadre contractuel collectif nourri par le dialogue social existant à plusieurs niveaux (national interprofessionnel, branche professionnelle, entreprise). Néanmoins cette solution peut conduire à une gestion délicate des ressources humaines des collectivités publiques, en faisant référence à deux cadres juridiques par nature distincts, ainsi qu'à deux systèmes de règles et de régulation des conflits, tant individuels que collectifs. Si cette complexité est surmontable pour une structure publique de taille importante, en raison des compétences qu'elle peut parvenir à rassembler, elle peut être plus difficile à gérer pour des entités de taille petite ou moyenne comme, par exemple, beaucoup de collectivités territoriales.

Il convient, par ailleurs, de souligner que, dans une très large part, notre droit du travail est le fruit de négociations menées au niveau interprofessionnel (droit de la formation professionnelle, encadrement des contrats précaires, droit du licenciement pour motif économique, mensualisation). Or, les collectivités publiques

ne participent actuellement pas à ces négociations en qualité d'employeur. L'utilisation du contrat de droit privé au sein des collectivités publiques nécessite, en outre, comme cela a été fait en Italie, de prévoir deux séries de dispositions dérogatoires dans le code du travail, afin, d'une part, que certaines règles du statut de la fonction publique (droits et obligations spécifiques au service public notamment) s'appliquent, d'autre part, que certaines règles du code du travail ne s'appliquent pas aux agents employés par les collectivités publiques, en raison de leur incompatibilité avec les exigences du service public (au total, plus de soixante-dix dérogations ont ainsi été retenues en Italie).

On soulignera, enfin, que la coexistence, dans une même administration, d'agents relevant d'un régime de droit public avec d'autres relevant du code du travail créera des difficultés sans doute solubles, mais significatives : dualité des instances représentatives (CAP et CTP d'une part, délégués du personnel et comité d'entreprise, d'autre part) ; différence de régime de protection sociale ; contrôle de l'inspection du travail pour les uns et pas pour les autres.

Ces considérations ne conduisent toutefois pas à écarter l'utilisation du contrat de droit privé dans les collectivités publiques (c'est déjà le cas, comme on l'a vu, à titre exceptionnel), mais à avoir, sur ce sujet comme sur d'autres, une approche pragmatique que l'on peut résumer ainsi : l'usage du contrat de droit privé doit être progressif, de telle sorte que l'administration ait le temps, d'une part, de rassembler les compétences nécessaires à la gestion de salariés de droit privé (le contre-exemple de la difficile gestion des emplois jeunes est à méditer) qu'elle ne maîtrise pas bien aujourd'hui, d'autre part, d'effectuer, au cas par cas, les bilans avantages/inconvénients comparés des agents relevant du droit public et des contractuels de droit privé. Une irruption trop massive et trop rapide du contrat de droit commun dans les administrations pourrait conduire à l'échec de l'usage de ce type de contrat.

C'est pourquoi, il est proposé de procéder de la façon suivante, dans le cadre précisé par la proposition n° 11 :

– les emplois correspondant à des missions de souveraineté ou comportant des prérogatives de puissance publique seraient occupés, à titre principal, par des agents titulaires, et, à titre complémentaire, par des contractuels de droit public ;

– les autres emplois des collectivités publiques seraient occupés, à titre principal, par des agents titulaires et, à titre complémentaire, « en régime de croisière », par des contractuels de droit privé ; toutefois, pendant une période transitoire (cinq ans par exemple), ces emplois pourraient continuer à être occupés par des contractuels de droit public.

Il est en outre proposé, en lieu et place du décret du 17 janvier 1986, d'élaborer un nouveau décret-cadre fixant les quelques règles essentielles applicables à tous les contractuels de droit public de l'État et de ses établissements publics administratifs. Ces règles communes fixées par décret seraient complétées par des accords collectifs. S'agissant de l'État, il est proposé, afin de faciliter la mobilité, qu'il soit l'employeur unique des contractuels de l'ensemble des ministères et de leurs établissements publics administratifs.

Une rénovation similaire des décrets relatifs aux contractuels de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière est proposée.

Les contractuels de droit public en activité au moment de l'entrée en vigueur de la réforme pourraient opter pour le contrat de droit privé.

Les modalités d'évaluation, d'affectation et de rémunération fonctionnelle pourraient être similaires entre titulaires et contractuels.

Il est enfin rappelé qu'il est proposé de soumettre l'ensemble des agents contractuels des collectivités publiques aux droits et obligations fixés par la loi du 13 juillet 1983 (cf. proposition n° 1, p. 78).

PROPOSITION N° 13 Faciliter, pour les agents, le passage réciproque entre le statut et le contrat

Une des principales questions posées par la coexistence du statut et du contrat est de définir le degré de porosité entre ces deux sphères. Dès lors, comme on l'a vu, que la constitution d'une fonction publique duale, c'est-à-dire étanche, n'apparaît ni possible ni souhaitable, l'absence de passerelles entre les deux régimes juridiques engendre, en effet, des demandes reconventionnelles incessantes et des situations individuelles difficiles. Pour résoudre cette difficulté – rencontrée aujourd'hui partout où les contractuels sont nombreux – il apparaît souhaitable d'aménager des voies de passage du contrat au statut, et réciproquement. Aussi, il est proposé :

– que les agents contractuels, au-delà d'une certaine ancienneté et sous certaines conditions, puissent être détachés dans un cadre statutaire ou un cadre d'emplois et que, à l'issue d'une période de détachement, ils puissent être titularisés dans ce cadre ; ce dispositif devrait permettre notamment de réduire le nombre d'agents relevant d'un contrat de droit public à durée indéterminée ;

– qu'à l'inverse, les agents titulaires puissent, en cours de carrière, être détachés sur un contrat sans que cela ne les pénalise dans leur avancement statutaire, si cette position est de nature à faciliter leur maintien dans la fonction publique, face soit à une intense concurrence du secteur privé, soit à une forte compétition internationale, existant pour les métiers en cause (cas de l'hôpital ou de la recherche, par exemple).

PROPOSITION N° 14 Donner force obligatoire aux accords collectifs

Des accords collectifs pourraient être négociés entre les employeurs publics et les organisations syndicales représentatives, d'une part, en ce qui concerne les contractuels des collectivités publiques, pour l'ensemble des questions qui les concernent, d'autre part, en ce qui concerne les agents titulaires, pour les questions n'ayant pas un caractère statutaire (formation, conditions de travail, politique sociale, rémunération fonctionnelle, etc.). Ces accords collectifs auraient force obligatoire après leur approbation par décret ou par la loi (notamment s'ils

doivent s'appliquer aux collectivités territoriales[32]). Cette proposition suppose l'organisation de la fonction d'employeur territorial ou hospitalier : cf. proposition nº 38, p. 164.

Orientation stratégique nº V : rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques

L'essentiel de ce qui est proposé dans ce chapitre trouve à s'appliquer à l'ensemble des cadres statutaires et des cadres d'emplois des trois fonctions publiques, même si certains éléments de diagnostic ou certaines propositions peuvent avoir un champ plus restreint. Par ailleurs, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, des dispositions spécifiques peuvent être nécessaires, pour certains cadres statutaires, en raison de la nature particulière de certaines fonctions ou, pour les cadres d'emplois, compte tenu des particularités de la fonction publique territoriale. Enfin, on soulignera que les propositions qui suivent forment un ensemble cohérent qui vise à permettre la mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines. Elles auront un effet maximal avec la mise en œuvre de la reconfiguration statutaire proposée dans l'« Orientation stratégique n° III », p. 103.

On soulignera, en outre, que la plupart des recommandations qui sont faites dans ce chapitre pourront s'appliquer non seulement aux agents titulaires, mais aussi aux contractuels, des collectivités publiques.

Prévoir

Clarification des notions

Au sein des politiques de gestion des ressources humaines des collectivités publiques, il est nécessaire de distinguer trois processus différents trop souvent confondus :

– le recrutement proprement dit, qui s'entend comme le processus par lequel l'administration décide de faire entrer dans la fonction publique des personnes qu'elle a sélectionnées (traité à « Recruter », p. 119) ;

– l'affectation qui consiste à confier un poste à un agent déjà recruté (traité à « Employer », p. 125) ;

– la promotion qui consiste à faire changer de grade ou de catégorie au cours de sa carrière un agent déjà recruté (traité à « Promouvoir », p. 135).

La distinction entre le recrutement et l'affectation est particulièrement importante pour une fonction publique de carrière : le recrutement confère un droit à avoir un emploi, pour environ quarante ans ; l'affectation vise à répondre à un besoin fonctionnel, en obtenant la meilleure adéquation possible entre le poste et la personne.

32. Cf. Jacques Fournier, *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, 2002.

La distinction entre recrutement et promotion est également essentielle : contrairement au recrutement, la promotion n'intervient qu'alors que l'employeur a déjà, ou devrait avoir, une bonne connaissance des forces et faiblesses de ses agents. En outre, celle-ci revêt toujours un double caractère de gratification et d'incitation, qui peut être différé lorsque l'ensemble des conditions ne sont pas réunies, ce qui n'est pas le cas du recrutement qui appelle une décision rapide et définitive.

Diagnostic

Les employeurs publics n'ont que très récemment commencé à concevoir des politiques d'emplois dans une vision prospective.

Longtemps, la politique d'emploi de l'administration s'est bornée à alimenter les corps par les différentes voies possibles (concours externe, interne, troisième voie et tableau d'avancement). La proportion entre ces différentes « sources d'alimentation » résultait des pourcentages définis dans le statut de chaque corps, sans analyse véritable des besoins fonctionnels.

La mise en place progressive, depuis quelques années, par beaucoup d'employeurs publics d'outils ou de démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) a constitué un progrès important dans un contexte où l'enjeu est désormais davantage la qualité des ressources humaines, c'est-à-dire l'adéquation entre les agents (profils et compétences) et les postes (besoins fonctionnels), que leur nombre.

Reste à améliorer les outils existants, à les diffuser à tous les niveaux, et à en tirer des conséquences opérationnelles pour la gestion des ressources humaines (recrutement, affectation, promotion, formation).

Propositions

PROPOSITION N° 15 **Identifier la nature des métiers et prévoir leur évolution qualitative et quantitative**

■ Il est proposé, en premier lieu, de procéder à une analyse des « besoins de compétences » à moyen et long termes en réalisant une prévision :

– des recrutements externes de jeunes diplômés ;
– des recrutements externes du type « seniors » (acquisition de compétences professionnelles au travers d'individus ayant une expérience dans le secteur privé utile pour le secteur public) ;
– des promotions internes (utilisation des compétences déjà détenues par les agents en place) ;
– des actions de formation et de reconversion compte tenu des évolutions des organisations et des missions liées en particulier à la révision générale des politiques publiques.

Cette démarche doit être menée parallèlement, au niveau de chaque employeur, en fonction de ses objectifs propres, et au niveau local, selon une approche plus transversale et territoriale, par « bassin d'emplois ».

■ **Il est proposé, en second lieu, de procéder à un inventaire, un classement et une cotation de l'ensemble des métiers et des postes des trois fonctions publiques.**

À cette fin il conviendra d'approfondir, d'améliorer et de coordonner les démarches qui ont conduit les trois fonctions publiques à se doter de répertoires des métiers.

Pour cela, il apparaît nécessaire :
– de rapprocher et de fusionner les trois répertoires ; **une harmonisation des notions utilisées, en premier lieu, de celle de métier, est un préalable** ; l'objectif est d'aboutir à une classification unique et synthétique de l'ensemble des métiers et des postes de la fonction publique par filière professionnelle et par niveau (I, II, III, IV, V) ;
– d'améliorer le caractère opérationnel et « convivial » de l'outil pour l'ensemble des administrations ; l'objectif est de parvenir à un répertoire qui apporte une réelle plus-value pour les responsables des ressources humaines, les chefs de service des collectivités publiques, ainsi que pour les agents et les candidats à l'entrée dans la fonction publique.

Parallèlement à cette approche de type « macroéconomique », **chaque employeur devra effectuer**, de manière suffisamment fine et selon ses spécificités, tout en prenant appui sur cette classification commune, **une cotation de chaque poste** permettant notamment de préciser le degré de responsabilité et la fourchette de rémunération fonctionnelle correspondant à ce poste.

Bonne pratique

Le ministère de l'économie et des finances s'est engagé dans une démarche d'expérimentation de cotation des postes tenus par les administrateurs civils en fonction de la nature et du niveau de responsabilité, via le dispositif d'évaluation. Parallèlement, l'administration procède à une identification des hauts potentiels et participe activement au réseau RH interministériel, et notamment au fonctionnement de la bourse d'emplois de cadres supérieurs.

Recruter

Bref rappel du régime existant [33]

Même si cela ne constitue pas une obligation, au regard des principes constitutionnels, le mode normal de recrutement pour les trois fonctions publiques est le concours (article 16 de la loi du 13 juillet 1983). On en distingue aujourd'hui trois modalités :
– le concours externe ouvert aux candidats justifiant, en règle générale, de certains diplômes ou d'un niveau d'études donné ;

33. Voir annexe nº 5.

– le concours interne ouvert aux agents publics remplissant certaines conditions d'ancienneté de service ;
– le « troisième concours », ou la « troisième voie », qui constitue une modalité particulière de recrutement externe, pour les candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'activités professionnelles déterminées dans le secteur privé (entreprises, associations, etc.).

La sélection opérée par le concours peut prendre plusieurs formes : épreuves ; titres ; titres et travaux éventuellement complétés d'épreuves.

Par dérogation, des recrutements sans concours peuvent être organisés pour les fonctionnaires de catégorie C, soit par recrutement direct[34] selon une procédure simplifiée qui prévoit, après une présélection sur dossier, lettre de motivation et curriculum vitae, un entretien avec une commission, soit dans le cadre du parcours d'accès aux carrières territoriales et de l'État (Pacte).

Bien que la politique de réduction des effectifs de l'État conduise à diminuer le volume de recrutements d'agents titulaires, celui reste important : 47 305 agents ont été recrutés en 2005 dont 7,8 % sans concours.

Diagnostic : des modes de recrutement très largement inadaptés

■ Le recrutement dans la fonction publique est essentiellement conçu comme un processus logistique et juridique et non comme la première étape – fondamentale – de la gestion des ressources humaines

Ainsi que l'a souligné le rapport de Corinne Desforges et Jean-Guy de Chalvron, et alors que le recrutement est un métier à part entière, l'administration l'aborde essentiellement sous l'angle logistique et juridique. Les concours étant lourds à organiser et toujours susceptibles d'être contestés, les administrations publiques ont concentré leurs efforts sur leur sécurisation juridique. Les critères de recrutement retenus par les épreuves demeurent pour l'essentiel académiques et ont peu évolué. Ainsi, par exemple, il n'est pas rare de trouver, pour les recrutements d'agents de catégorie C, des épreuves de culture générale de niveau déraisonnable. La finalité du concours, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, n'est pas d'identifier les meilleurs éléments au regard des profils recherchés, mais d'établir un classement non contestable des candidats. Ce sont les connaissances plus que les compétences qui sont le principal critère de sélection.

De multiples dysfonctionnements découlent de cette logique : l'insuffisante adéquation entre la nature des épreuves et les besoins de recrutement des administrations, l'absence de définition des compétences recherchés et des « viviers » correspondants, enfin, l'absence de formation et d'orientations générales données par l'administration aux jurys.

---

34. Cf. article 22 de la loi nº 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État et article 38 de la loi nº 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale.

Si les processus de recrutement font l'objet d'investissements financiers et humains très importants de la part des entreprises privées, l'administration, à l'inverse, n'en fait pas une mission essentielle de la gestion de ses ressources humaines, alors pourtant que, s'agissant de la fonction publique, la portée humaine et financière du recrutement est considérable, car, en principe, celui-ci est effectué pour trente ans ou plus[35].

■ Certaines qualités pourtant primordiales des candidats sont peu ou mal évaluées

Même si la variété des situations est grande, y compris pour un même employeur, les savoir-faire professionnels sont le plus souvent négligés, soit qu'ils ne fassent l'objet d'aucune épreuve, soit que les épreuves mises en place soient peu discriminantes. En outre, certains savoir-faire se prêtent mal à une logique d'épreuve écrite prenant la forme d'un devoir sur table : des expériences intéressantes[36] mais encore trop limitées se développent pour trouver de nouveaux types d'épreuves (études de cas avec préconisations ou exercices de mise en situation par exemple).

Les profils humains, qu'il est désormais convenu d'appeler le « savoir-être », sont également très mal évalués. Il s'agit pourtant d'une dimension essentielle pour un agent public, qu'il soit en contact direct avec les usagers ou qu'il ait des responsabilités d'encadrement. Deux raisons sont souvent mises en avant pour expliquer l'insuffisante prise en compte de cette dimension personnelle : d'une part, la difficulté à apprécier objectivement et sérieusement une personnalité, ce qui nécessiterait notamment une observation continue et de longue durée de l'intéressé, d'autre part, une réticence idéologique à différencier les candidats sur des critères personnels.

■ Le concours dit de « troisième voie » apparaît mal adapté pour attirer les compétences de personnes ayant déjà fait leurs preuves dans le secteur privé

Si le caractère académique du concours est déjà contestable s'agissant de recruter des personnes issues de l'enseignement secondaire ou supérieur pour lesquelles, sauf exception, l'exigence d'un diplôme devrait suffire à mesurer la possession d'un certain niveau de formation, il est manifestement inapproprié s'agissant de recruter des personnes ayant une certaine expérience professionnelle. Ce mode de recrutement conduit, en pratique, à recruter souvent des personnes issues d'entreprises publiques (la SNCF, par exemple) et ne permet donc pas d'obtenir la variété d'expériences professionnelles recherchées. Cette situation est renforcée en général par l'absence de visibilité sur la nature des postes offerts, les mauvaises conditions de reclassement dans la fonction publique, enfin par l'inadaptation des programmes de formation à l'issue de la phase de recrutement, souvent identiques à ceux destinés aux étudiants recrutés à la fin de leurs études.

---

35. À cet égard doit être soulignée l'initiative du ministère de la fonction publique, en parallèle du rapport Desforges, de confier au comité sur le coût et le rendement des services publics, sous l'égide de Mme Dorne Corraze, un second rapport attendu au printemps 2008, sur l'ingénierie et l'évaluation administratives et économiques du processus de recrutement, pour fonder également sous cet angle les réformes qui seront engagées.

36. Par exemple au ministère de l'Intérieur pour l'accès aux emplois relevant de la police nationale ou à certaines fonctions administratives.

En outre, les volumes recrutés par cette voie demeurent très faibles puisqu'ils ne concernent qu'un pourcentage restreint de corps et représentent en moyenne, en 2005, 1,7 % des recrutements externes.

- **La titularisation quasiment systématique à l'issue de la période de stage conduit parfois à recruter pour plus de trente ans des personnes dont les capacités sont pourtant manifestement insuffisantes ou inadaptées**

Le nombre de non-titularisations après la nomination en qualité de stagiaire est extrêmement faible. Pourtant un nombre non négligeable d'agents est en situation de difficulté professionnelle quelques années seulement après leur recrutement. En outre, en l'absence d'évaluation *a posteriori* des recrutements, il est difficile d'améliorer ce processus. Les services responsables du recrutement initial ne se considèrent pas véritablement, à cet égard, comme des prestataires de service pour le reste de l'administration.

- **Contrairement à ses modalités, le principe du concours externe est peu contesté**

Il ressort des débats de la conférence nationale que le concours externe est perçu comme une garantie de recrutement impartial et juste : les agents et les citoyens sont attachés à ce que le concours reste la voie de droit commun pour accéder à la fonction publique. Le concours est également le moyen de remettre à égalité des individus dont les cursus de formation n'ont pas la même valeur symbolique : le fait que tous les candidats puissent passer des épreuves identiques constitue en quelque sorte une nouvelle chance pour ceux d'entre eux qui n'ont pas pu accéder aux écoles ou aux universités les plus prestigieuses.

- **Les recrutements sans concours sont appréciés des administrations**

Avec 23 % des recrutements externes en catégorie C, le recrutement sans concours s'est rapidement imposé comme un mode de sélection efficace pour les emplois les moins qualifiés. Il présente de nombreux avantages. Du point de vue de l'organisation de la procédure, il est rapide, peu coûteux, souple, relativement simple d'organisation et facile à déconcentrer, y compris vers des établissements publics. Du point de vue de sa capacité à discriminer les candidats de manière pertinente, eu égard aux besoins de l'administration, il permet de limiter la proportion de candidats surdiplômés, d'orienter les recrutements selon l'expérience professionnelle et l'adaptation de la formation initiale, et de prendre en compte les qualités humaines des candidats.

Propositions

PROPOSITION N° 16 **Identifier, en amont, des viviers potentiels de recrutement et favoriser la mobilité sociale**

Afin d'éviter un décalage entre la diversité de la société française et l'origine des agents publics, et en vue d'ouvrir la fonction publique à toutes les compétences dont elle a besoin, il est nécessaire d'agir en amont du concours. Aussi, il est proposé de :

– développer les systèmes de bourses, sur critères sociaux et donc sous condition de ressources, afin de permettre aux meilleurs lycéens et étudiants de préparer des concours administratifs dans de bonnes conditions (une proposition en ce sens a été faite, s'agissant de la préparation au concours d'enseignants, dans le Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant de Marcel Pochard déjà cité);
– recenser et prospecter, dans l'ensemble du système de formation, les établissements correspondant aux compétences dont l'administration a besoin et dont elle manque (métiers de la communication, de l'organisation, de la gestion, des ressources humaines, de la stratégie et de l'évaluation, des nouvelles technologies) et y mettre en place, si nécessaire, des modules d'aide à la préparation des concours administratifs.

Signalons, à ce titre, qu'en posant le principe de l'accès à la fonction publique sans limite d'âge, l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 2 août 2005 est venu élargir le vivier de recrutement de la fonction publique. Comme cela a été signalé plus haut, la suppression des limites d'âge subsistantes sera définitive lorsque le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels, actuellement en cours d'examen, aura été adopté.

PROPOSITION N° 17 Moderniser l'organisation générale des recrutements

On indiquera, à titre liminaire, que le passage, pour la fonction publique de l'État, d'environ sept cents à une cinquantaine d'unités statutaires réduira considérablement le nombre d'opérations de recrutements.

Afin de renforcer la professionnalisation des métiers du recrutement et de réaliser des économies d'échelle, il est proposé que, pour chaque cadre statutaire ou d'emplois, des concours externes, correspondant au total des besoins identifiés par chaque administration, soient organisés, une ou deux fois par an, soit par une école de formation, quand elle existe, soit par l'employeur choisi d'un commun accord par l'ensemble des administrations concernées (par exemple celle ayant les effectifs les plus importants du cadre en cause), que ce soit au niveau central ou au niveau déconcentré (par exemple au niveau régional si les effectifs à recruter sont suffisants), soit enfin par un opérateur créé, le cas échéant, pour effectuer les opérations de recrutement.

Il apparaît, en outre, souhaitable de développer des concours communs à deux ou trois fonctions publiques, par exemple au niveau régional, pour des cadres statutaires et des cadres d'emplois équivalents.

Il importe, enfin, de renforcer l'attractivité des concours en faisant apparaître, dès leur ouverture, les familles de métiers et les types de postes offerts dans l'ensemble des administrations ainsi que leur nombre. Cela permettra, d'une part, de s'assurer de la motivation et de « l'employabilité » des futurs lauréats et, d'autre part, d'attirer ceux qui, dans leur cursus universitaire, ont décidé de se spécialiser dans l'exercice d'un métier et ne s'orienteront vers la fonction publique que si celle-ci leur offre la possibilité d'exercer le métier qu'ils ont choisi, au moins au début de leur carrière (ex : contrôleur de gestion, gestionnaire de ressources

humaines). Toutes ces informations devraient obligatoirement être diffusées sur la bourse de l'emploi public (cf. « Employer », p. 125).

PROPOSITION N° 18

Professionnaliser les modes de recrutement par concours externes

Cinq actions, rejoignant les conclusions du rapport Desforges, sont proposées :

– définir de manière précise, pour chaque cadre statutaire, les compétences à sélectionner en fonction des besoins à moyen terme de la fonction publique (déclinaison opérationnelle des analyses menées dans le cadre de la GPEEC cf. « Le contexte », p. 95) ;
– organiser des concours comprenant trois composantes : la première serait de nature professionnelle (étude de cas ou mise en situation) ; la deuxième tendrait à apprécier le niveau général du candidat (il conviendra pour les concours d'accès à des cadres de niveau II, de proscrire tout sujet faisant référence à des formations universitaires – par exemple des questions juridiques) ; la troisième serait centrée sur son potentiel humain ; le cas échéant, des épreuves spécifiques, orales ou écrites, pourraient être organisées pour chaque spécialité d'un cadre statutaire ou d'un cadre d'emplois ;
– former les membres des jurys et faire en sorte qu'ils aient des profils diversifiés ; on pourrait ainsi réserver la participation à un jury aux agents dont la valeur professionnelle a été évaluée « bonne » ou « très bonne » au cours des cinq dernières années (cf. « Évaluer », p. 132) ;
– s'appuyer sur des professionnels du recrutement (transfert de compétences, logistique) ;
– valoriser la fonction de membre de jury dans la carrière des agents.

Le rééquilibrage des épreuves de concours en faveur des compétences professionnelles et du potentiel humain devrait permettre à certaines catégories de populations qui ont moins facilement accès aux formations académiques, notamment les jeunes issus de l'immigration, d'être plus largement représentés dans la fonction publique de demain.

PROPOSITION N° 19

Étendre la troisième voie d'accès à la fonction publique, mais en réformant le dispositif actuel de recrutement

S'agissant de l'accès à la fonction publique de personnes souhaitant y mener une « seconde carrière », il est proposé de les recruter initialement, soit par contrat, avant d'envisager une intégration (cf. « Orientation stratégique n° IV », p. 108), soit, quand cela apparaît possible, d'utiliser le mécanisme de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, afin de les intégrer directement dans un cadre statutaire ou un cadre d'emplois.

PROPOSITION N° 20 **Renforcer le rôle de la période de stage**

Compte tenu de l'importance de la décision de recrutement à l'issue de la période de stage, il est proposé (cf. « Former », p. 145) qu'une formation spécifique à la prise d'un poste précis, notamment la première, soit délivrée à chaque agent en complément de celle qu'il a éventuellement reçue dans une école de formation. Une évaluation de la période de stage, notamment au vu des compétences recherchées, doit être effectuée. Ce ne doit être qu'au vu de cette évaluation que l'administration arrête sa décision de titularisation[37]. La durée de la période de stage doit courir à compter de la première affectation, la période de formation initiale (école en général) n'étant pas comptabilisée.

L'affectation sur le premier poste doit être effectuée par un mécanisme inspiré du droit commun du processus d'affectation (cf. « Employer », p. 125) : c'est l'administration de premier emploi qui choisit, après entretien, et à l'issue du concours, les personnes qu'elle recrute en position de stagiaire. Elle est toutefois tenue de recevoir toutes les personnes reçues au concours qui le demandent.

Si toute administration est tenue de recruter un nombre d'agents égal à celui qu'elle a mis au concours (il n'y a donc pas pour la fonction publique de l'État, de « reçu-collé » à l'issue du concours ; la fonction publique territoriale pourrait, quant à elle, conserver un régime dérogatoire par rapport à ce principe), la période de stage doit, en revanche, lui permettre de ne pas titulariser une personne ne présentant pas les qualités suffisantes.

Employer

Bref rappel du régime existant[38]

L'appartenance du fonctionnaire à un corps le conduit à être titulaire d'un grade, mais n'implique pas son affectation à une fonction précise. C'est le principe de la séparation (ou de la distinction) du grade et de l'emploi qui est un des fondements de la fonction publique de carrière. La jurisprudence[39] précise que tout fonctionnaire est en droit de recevoir dans un délai raisonnable une affectation.

Les décisions d'affectation et de mutation sont prises par l'administration soit dans l'intérêt du service, soit à la demande des agents sous réserve de la compatibilité des demandes avec le bon fonctionnement des services et des mutations à caractère prioritaire. L'avis des CAP est demandé soit lorsqu'il existe des tableaux de mutations (mouvements), soit lorsque la mutation emporte changement de la résidence, soit en cas de mutation d'office.

37. Cf. l'article 7 du décret nº 94-874 du 7 octobre 1994. Il conviendra pour l'application de cette proposition soit d'élargir la notion d'insuffisance professionnelle, soit de prévoir les autres cas de non-titularisation.

38. Voir annexe nº 5.

39. Décision du Conseil d'État du 11 juillet 1975, *ministre de l'Éducation nationale c/ dame Saïd.*

Diagnostic : l'affectation sur un poste est aujourd'hui organisée de façon très peu satisfaisante

- **L'affectation sur un poste constitue un moment clé du parcours professionnel d'un agent**

En effet, le choix du poste est essentiel pour l'épanouissement de l'agent. Il détermine les compétences qu'il acquerra et donc ce qu'il pourra, ou non, faire par la suite, surtout si on conçoit la carrière comme un parcours professionnel avec des étapes et des apprentissages. Une erreur dans ce choix conduit le plus souvent à une situation d'échec professionnel. Or, les processus actuels d'affectation prennent peu en compte ces éléments essentiels.

- **L'affectation sur un poste constitue l'un des principaux facteurs d'efficacité des organisations**

Si l'on souhaite que la fonction publique soit performante, il est essentiel que le processus d'affectation ait pour principale finalité de retenir la personne disposant des compétences et du profil personnel adéquats pour assumer les missions du poste à pourvoir. L'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux sont et resteront avant tout des « entreprises de personnel » en raison de leur appartenance au secteur tertiaire et de l'ampleur de leurs réseaux de services de proximité. La qualité du service rendu dépend donc au premier chef de l'implication et de la satisfaction du personnel.

Or, lorsqu'on analyse, au regard des règles comme des pratiques, les processus d'affectation des agents sur des postes, on constate que la fonction publique ne prend pas assez en compte « l'intérêt du service ». Cette situation a trois causes distinctes selon les organisations et les corps concernés :

– l'affectation est le résultat, soit de l'application d'un barème dont, en général, l'ancienneté est le critère déterminant, soit de la décision unilatérale des agents (choix des postes en sortie d'école selon le rang de classement) ;

– les services employeurs sont en règle générale peu consultés, la décision d'affectation relevant essentiellement du service central du personnel ; cette anomalie n'épargne pas la haute administration (par exemple, sauf exception, les préfets ne choisissent pas leurs proches collaborateurs) ;

– certains services employeurs ne disposent ni des outils, ni des compétences leur permettant de formuler correctement leurs besoins réels, alors qu'il s'agit d'un exercice délicat nécessitant une vision stratégique et prospective de l'organisation en cause.

- **Alors qu'ils devraient être un critère pour déterminer les affectations, le profil et les résultats attendus pour un poste à pourvoir ne font l'objet d'aucune formalisation**

Ce qui frappe, lorsque l'on étudie les organisations performantes (celles qui atteignent les objectifs que leur responsable leur a fixés), qu'elles soient publiques ou privées, c'est la vision claire qu'ont les chefs de service du rôle de chaque agent dans sa contribution à l'atteinte de l'objectif général. Dans ces conditions, ils peuvent à la fois identifier les compétences dont ils ont besoin et les trouver, faire

partager à leurs collaborateurs leur vision, mesurer régulièrement leur apport, enfin, apporter, au fur et à mesure, les correctifs nécessaires.

Or, force est de constater que, si les pratiques sont très variées et si des progrès ont été effectués dans le sens d'un meilleur management, encore trop d'agents ne disposent pas d'une véritable fiche de poste à jour et les chefs de service analysent trop souvent leurs besoins en termes de corps et non de postes ou de fonctions à occuper.

- **Certains agents n'arrivent pas à trouver d'affectation satisfaisante soit au regard de leur désir professionnel, soit de leur vocation statutaire**

Même s'il s'agit d'une minorité, certains agents sont en situation d'échec professionnel chronique. Or, l'administration semble mal outillée pour traiter ces situations. Elle se contente en général de maintenir les agents en situation d'échec sur des postes sans réelle activité ou sous qualifiés. Les raisons de ces situations d'échec professionnel peuvent être de plusieurs ordres : difficultés personnelles, perturbations psychologiques, insuffisance de l'encadrement, absence d'anticipation des évolutions, comportements fautifs de certains agents. L'administration doit aider à la reconversion des agents, soit qui le souhaitent, soit qui éprouvent des difficultés passagères, et sanctionner ceux dont l'attitude professionnelle constitue un manquement à l'obligation de servir.

Propositions : un processus d'affectation transparent où le rôle de l'employeur direct est renforcé

PROPOSITION N° 21 Créer un véritable marché de l'emploi public

Il est proposé que, pour chaque poste vacant ou susceptible de l'être (ou pour un ensemble de postes vacants similaires), l'administration concernée publie préalablement, via Internet, sur une bourse de l'emploi public, concernant les trois fonctions publiques, le ou les postes vacants, en précisant, pour chacun d'entre eux, les points suivants : s'il sera pourvu à l'issue d'un recrutement externe ou par mutation ; le contenu détaillé des fonctions à exercer ; le profil des candidats attendus ; la rémunération fonctionnelle correspondant au poste à pourvoir (s'ajoutant à la rémunération statutaire, c'est-à-dire celle du grade de l'agent) ; la durée envisagée des fonctions.

Cette proposition consiste à généraliser et à unifier les bourses existantes (la première était accessible par Minitel !), ce qui est en cours pour l'État (l'appel d'offres est lancé). Cela permettra de rendre effectif le principe de transparence que nombre d'employeurs appellent de leurs vœux, mais n'appliquent pas véritablement aujourd'hui. Le caractère obligatoire de cette procédure est essentiel. Il comporte deux principaux avantages : pour l'ensemble des agents, celui du caractère équitable du processus d'affectation, car toutes les personnes ont accès à l'information leur indiquant qu'un service recherche un agent pour assurer un poste donné ; pour les services, celui de pouvoir avoir accès au plus large vivier possible.

En outre, afin d'accroître la mobilité professionnelle, fonctionnelle ou géographique, il est nécessaire que les agents des trois fonctions publiques puissent mettre en ligne leur curriculum vitae normalisé sur le site de la bourse de l'emploi public. Ce type de service a été développé par certains centres de gestion de la fonction publique territoriale et a connu un vif succès.

PROPOSITION N°22 Affecter chaque agent dans le cadre d'une convention établie entre lui et son employeur

L'organisation des mutations

Le droit commun

Les personnes intéressées par un poste répondraient par voie électronique sur la base d'une fiche de candidature et d'un curriculum vitae normalisés. L'administration ayant déclaré l'emploi vacant procéderait à un premier examen des candidatures, sur la base de ces fiches, puis recevrait pour un entretien individuel les candidats qu'elle aurait sélectionnés, afin de décider de la personne qu'elle retient. Ce choix doit relever exclusivement du service employeur. Il s'agit de confier aux administrations d'emploi les moyens d'assumer leurs responsabilités, ce qui est la condition de leur efficacité. Cette méthode constituerait un signal fort pour la cohérence et la crédibilité des principes d'autonomie et de responsabilité de gestion établis par la Lolf et qui font du chef de service un acteur clef de la performance des administrations. En outre, un tel système, plus ouvert et plus fluide qu'aujourd'hui, doit permettre également de faciliter les changements d'affectation pour raisons familiales.

Dans la future organisation comprenant des cadres statutaires et des cadres d'emplois communs ou homologues aux trois fonctions publiques, un changement d'affectation pourra s'opérer dans la très grande majorité des cas sans détachement, y compris entre employeurs différents. Ainsi, l'agent qui se sera porté candidat et qui sera choisi par son nouvel employeur sera placé en situation d'affectation, en demeurant, le plus souvent, dans son cadre d'origine.

La gestion des mouvements

On veillera tout d'abord à limiter les mouvements (avec tableaux de mutations) aux ensembles d'emplois qui doivent être pourvus au même moment, pour les besoins du service, comme c'est le cas pour les enseignants. Ensuite, dans le cas d'un tel mouvement de personnels coordonné dans le temps et concernant un nombre important d'agents, il est essentiel que le chef du service dans lequel des emplois sont déclarés vacants puisse avoir le choix des personnes qui seront affectées. Le Livre vert de Marcel Pochard sur l'évolution du métier d'enseignant déjà cité va dans ce sens lorsqu'il préconise « un rôle accru des chefs d'établissement dans les procédures d'affectation ». Enfin, comme c'est déjà le cas dans cette hypothèse, notamment au ministère de l'éducation nationale, des « postes à profil » doivent être pourvus selon la méthode de droit commun décrite ci-dessus. La proportion de postes à profil pourrait être accrue.

Pour le reste, il est possible de combiner l'utilisation d'un barème (dont il est par ailleurs proposé qu'il tienne davantage compte des emplois difficiles occupés

par l'agent et du critère du rapprochement familial) et la nécessaire individualisation du processus de recrutement. Ainsi, il est proposé que le barème, qui n'est qu'indicatif et n'a pas de fondement juridique, ait pour objet d'établir une présélection de plusieurs candidats et que le choix final incombe au chef de service ou d'établissement, en fonction des compétences requises et après un entretien avec celles des personnes qu'il aura retenues au vu de la présélection et de candidatures spontanées, en veillant à prendre en compte les obligations légales relatives au rapprochement familial.

Qu'il s'agisse de la procédure de droit commun ou de mouvements, les changements d'affectation (sauf, bien sûr, en cas de mutation d'office) ne seraient pas soumis à l'avis des CAP. En effet, il ne s'agit pas d'un acte relatif à la carrière statutaire de l'agent (contrairement aux promotions), mais à l'évolution de son emploi, qui relève de l'appréciation de l'administration faite dans l'intérêt du service, sous le contrôle du juge, conformément au principe de séparation du grade et de l'emploi. Par ailleurs, dans la nouvelle procédure proposée, le changement d'affectation est effectué à la demande de l'agent et il ne s'agit donc pas d'une mobilité subie, mais choisie. En revanche, un bilan annuel des mutations des agents de chaque cadre statutaire ou d'emplois serait présenté en CAP.

La diminution du besoin de recours au détachement

Dans le futur ensemble de cadres statutaires ou d'emplois, le changement d'affectation ne nécessitera plus, en principe, de détachement. En effet, l'harmonisation indiciaire des cadres, d'une part, et des règles de promotions, d'autre part, diminuera considérablement l'utilité d'un éventuel détachement. La position de détachement ne trouvera plus à s'appliquer que dans des cas limités : pour accéder, soit à des cadres statutaires correspondant à des fonctions juridictionnelles, soit aux corps de la magistrature (hors du champ de la réforme proposée), soit à un emploi dans une administration étrangère ou internationale, ou encore dans un organisme de droit privé chargé d'une mission d'intérêt général, soit enfin à un emploi de contractuel.

La convention d'affectation

Au cours des débats de la conférence nationale, l'idée de formaliser dans un document la mission que confie l'administration à l'agent, les résultats qu'elle attend ainsi que les éléments de rétribution qu'elle estime opportun d'associer au poste, a été avancée à plusieurs reprises. Cette évolution avait déjà été suggérée dans le rapport public 2003 du Conseil d'État consacré aux perspectives pour la fonction publique.

Cinq points essentiels pourraient être traités : le contenu des fonctions exercées, et, le cas échéant, les exigences déontologiques particulières qui pourront en découler, leur durée, les objectifs assignés à l'agent, la rémunération fonctionnelle (c'est-à-dire la rémunération liée au poste, avec le montant de la part fixe et de la part variable liée aux résultats de l'agent au regard des objectifs assignés, enfin les besoins de formation liés au nouveau poste. Ces points résultent pour l'essentiel de la fiche de poste mise en ligne sur la bourse d'emplois publics. Ils seront mentionnés dans une annexe à la décision d'affectation. L'ensemble constituera la

convention d'affectation de l'agent qui servira de référence pour son évaluation périodique. Malgré son appellation, cette convention aura le caractère d'un acte unilatéral.

La question de la fin d'affectation est, elle aussi, essentielle. Il apparaît, à cet égard, nécessaire de mettre fin, dans l'intérêt des intéressés et du service, à l'immobilité érigée comme règle de droit commun. Celle-ci est en effet un frein à la motivation individuelle et à l'efficacité. La mobilité correspond, en outre, à une demande constante des agents. C'est pour cette raison que la durée d'exercice des fonctions doit faire partie intégrante de la décision d'affectation. Il est proposé, afin d'assurer la stabilité nécessaire, d'une part, à l'acquisition des compétences, d'autre part, à la vie personnelle de l'agent, que cette durée soit comprise, en règle générale, entre trois et cinq ans. À l'issue de cette période, l'agent pourra, bien sûr, être maintenu sur le même poste, sans nouvel avis de vacance, par une décision expresse. Exceptionnellement, la durée d'affectation pourra être plus réduite s'il s'agit de conduire un projet précis à durée limitée. L'affectation peut prendre fin avant son terme dans les cas suivants :

– à la demande de l'agent (changement d'affectation ou autre), sous réserve du respect d'un préavis de trois mois et de l'éventuel accomplissement d'une durée minimale sur le poste dans le cas où la convention le prévoit ;

– à l'initiative de l'administration, dans des cas limitativement énumérés (faute, insuffisance professionnelle confirmée par l'évaluation : cf. « Évaluer », p. 132);

– dans le cas d'une mutation d'office dans l'intérêt du service.

La formation des chefs de service au choix entre les candidats

Le répertoire des métiers, les dispositifs de cotation des emplois et des postes, la mise en place d'une rémunération fonctionnelle, ainsi que la possibilité de choisir le candidat correspondant le mieux aux compétences recherchées constituent pour les chefs de service des outils précieux afin qu'ils puissent exercer pleinement leurs responsabilités. À cet égard, la désignation pour chaque organisation d'une certaine importance (service déconcentré, lycée, etc.) d'un responsable des ressources humaines apparaît nécessaire.

Cette évolution nécessitera toutefois un important accompagnement des chefs de service eux-mêmes (formation et conduite du changement). Le recours à des conseils extérieurs spécialisés pourra s'avérer nécessaire si l'on souhaite que les nouveaux outils proposés portent rapidement leurs fruits. Plus largement, l'objectif doit être celui d'une véritable professionnalisation de la fonction « ressources humaines », dans l'ensemble des cycles de formation et de management ; à cet égard, l'expérience tirée de l' « école de la GRH », lancée en 2007 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, est essentielle.



Organiser la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante

Le cas des agents devenus inemployables

Il convient de trouver un équilibre entre plusieurs préoccupations :
– permettre à l'administration d'affecter les agents là où existent des besoins ;
– ne pas laisser en poste les agents qui ont des difficultés récurrentes et importantes les empêchant d'assumer les responsabilités qui leur sont confiées ;
– rendre effective la responsabilité de l'administration gestionnaire qui doit s'assurer de l'employabilité de ses agents, et donc prendre en charge, pendant une durée raisonnable, les adaptations et formations que des évolutions de carrière, de métier ou de techniques peuvent imposer.

Il est ainsi proposé qu'au terme de l'affectation, quelle qu'en soit la cause et en l'absence de nouvelle affectation immédiate de l'agent, celui-ci soit placé en instance d'affectation. Pendant cette période (trois mois), l'administration a l'obligation de proposer au moins deux postes à l'agent concerné (obligation de réemploi), dont un dans la région d'affectation antérieure, et de mettre en place, si l'agent le souhaite, des formations déterminées après un bilan de compétence permettant soit une mise à niveau technique, soit un changement d'activité.

À l'issue de cette période de trois mois, si l'agent n'a ni accepté les propositions d'affectation qui lui ont été faites ni trouvé lui-même une autre affectation, au travers de la bourse de l'emploi public, il est proposé d'utiliser la procédure de réorientation professionnelle prévue par le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels en cours d'examen.

Le cas des agents dont la valeur professionnelle est insuffisante

Les textes prévoient déjà[40] la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle. Toutefois, le très faible recours à cette possibilité (une vingtaine de cas en 2006) conduit à s'interroger sur les pratiques de management et sur le dispositif juridique actuel. La procédure à suivre est celle qui existe en matière disciplinaire. Il n'est pas proposé de la modifier. Cela conduirait en effet à encore complexifier les règles procédurales sans que l'on puisse avancer de raisons justifiant que les garanties soient différentes en matière d'insuffisance professionnelle à celles offertes en matière disciplinaire.

En ce qui concerne les critères de fond du licenciement pour insuffisance professionnelle, il est proposé de retenir celui tiré de l'évaluation : un agent, dont la valeur professionnelle aura été estimée insuffisante de manière répétée et durable, pourrait faire l'objet d'un licenciement pour ce motif.

40. Article 70 de la loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 93 de la loi nº 84-53 du 26 janvier 1984 et article 88 de la loi nº 86-33 du 9 janvier 1986.

Évaluer

Bref rappel du régime existant [41]

Le statut général prévoit la notation et l'appréciation du fonctionnaire. Ce principe s'applique aux trois fonctions publiques.

L'administration ayant constaté que les dispositifs en vigueur (le décret du 14 février 1959) étaient insuffisants, une réforme a été menée en 2002, après plusieurs tentatives infructueuses, tendant, d'une part, à ajouter à la notation, un dispositif d'évaluation, d'autre part, à réformer les règles d'avancement d'échelon pour tenir compte de la notation, en réduisant ou majorant « l'ancienneté moyenne exigée par le statut du corps pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur [42] ». Un calcul complexe détermine un contingent de majorations à distribuer.

Devant les difficultés rencontrées par la mise en œuvre de la réforme de 2002, un rapport a été demandé en 2006 à Jean-Pierre Weiss sur l'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État ; le gouvernement en a tiré l'objectif du remplacement de la notation par un entretien professionnel, dont la mise en œuvre est engagée à titre expérimental par les ministères qui le souhaitent depuis septembre 2007. Un mécanisme de réduction et de majoration d'ancienneté a toutefois été maintenu [43].

Diagnostic : le dispositif d'évaluation issu de la réforme de 2002 s'avère complexe et contre-productif

Inspiré par de bons motifs, le dispositif mis en place en 2002 est un échec

Ainsi que l'a souligné le rapport de Jean-Pierre Weiss précité, le dispositif mis en place en 2002, qui se surajoute à la notation, est peu compréhensible et paradoxal car si l'accent est mis, à juste titre, sur l'évaluation, seule la notation compte pour la carrière de l'agent. Le dispositif est critiqué, tant par les agents que par les responsables d'encadrement, en raison, d'une part, de ses conséquences dérisoires sur la rémunération ou sur la promotion, d'autre part, du peu d'intérêt de certains chefs de service pour leur rôle d'évaluateurs se traduisant le plus souvent par une répartition peu satisfaisante des notes (éventail très serré compris en général entre 18 et 20), mais aussi par des délais entre les évaluations et la période évaluée parfois supérieurs à six mois.

Cet échec a plusieurs causes :
– le dispositif est trop complexe pour être compris et appliqué par tous, et donc pour être efficace ;
– le processus d'évaluation/notation n'est pas au cœur du mode de « reconnaissance » de l'agent (rémunération, promotion, affectation, formation, sanction) et la faiblesse des avantages réels associés à une bonne évaluation a contribué à décrédibiliser définitivement l'exercice ;

41. Voir annexe nº 5.
42. Articles 11 à 15 du décret nº 2002-682 du 29 avril 2002 applicables depuis le 1er janvier 2005.
43. Décret 2007-1365 du 17 septembre 2007.

– la fonction d'encadrement est elle-même insuffisamment évaluée ainsi que mal accompagnée ;
– la légitimité du processus d'évaluation et l'autorité de l'évaluateur sont mises en cause.

Pourtant, les débats de la conférence nationale ont mis en évidence le désir de tous de pouvoir s'appuyer sur un processus d'évaluation objectif, juste et efficace afin d'accompagner les agents dans leur déroulement de carrière, d'améliorer le dialogue et la compréhension au sein des équipes de travail, et, bien sûr, de pouvoir reconnaître les mérites de chacun.

L'évaluation des agents doit constituer une des modalités de la politique générale d'évaluation des administrations

Du fait de la mise en place de la réforme budgétaire résultant de la Lolf, l'administration doit progressivement se soumettre à une évaluation généralisée : celle des organisations, des procédures ou des politiques publiques. Dans ce contexte, l'évaluation des agents constitue l'aboutissement de ce mouvement qui tend à généraliser la fixation d'objectifs transparents et la mesure des résultats obtenus.

Propositions

PROPOSITION N° 24 Remplacer la notation par un mode d'évaluation moderne

La notation, infantilisante et qui a quasiment perdu toute pertinence, doit être définitivement supprimée et remplacée par l'évaluation. Pour cela, l'évaluation doit jouer un rôle décisif dans la modernisation de la gestion des ressources humaines. Un effort considérable de la part des employeurs publics sera nécessaire.

Ainsi que l'indique le décret du 17 septembre 2007, l'évaluation doit permettre à un agent et à son supérieur hiérarchique (ou, pour les enseignants, par le chef d'établissement après avis des inspecteurs ou inspecteurs généraux) d'apprécier ou de préciser ensemble :
– le travail effectué par l'agent ;
– ses résultats, notamment au regard des missions qui lui ont été confiées, des objectifs qualitatifs et quantitatifs qui lui ont été assignés et des moyens dont il a disposés pour les atteindre ;
– sa valeur professionnelle ;
– ses besoins, notamment de formation, et ses perspectives de carrière et de parcours professionnel ;
– les objectifs attendus pour la période à venir.

L'évaluation doit être définie de façon précise, tant en ce qui concerne les règles de procédure que les critères de fond, afin de garantir à l'agent la pertinence, l'objectivité et l'équité de l'appréciation périodique qui est portée sur lui. Il apparaît souhaitable que les critères fondamentaux d'évaluation soient définis réglementairement, la convention d'affectation pouvant utilement les décliner selon le contexte particulier du poste.

L'évaluation doit être périodique (en principe une fois par an). Elle ne doit pas être conduite au-delà du mois qui suit la période évaluée. Des évaluations intermédiaires plus légères (clause de rendez-vous) doivent pouvoir être mises en place notamment quelques mois après une première affectation. Enfin, à l'issue d'une affectation, une évaluation-bilan doit être effectuée.

Le supérieur hiérarchique, au terme de l'entretien d'évaluation, apprécie, au regard des critères et objectifs prédéfinis, la valeur professionnelle de l'agent pendant la période écoulée en choisissant une des quatre possibilités suivantes : « très bonne », « bonne », « perfectible » ou « insuffisante ».

On doit souligner, en outre, qu'une évaluation de la performance collective pourra être utilement développée, principalement dans deux cas :
– pour des agents de niveau I occupant des postes présentant un degré d'autonomie relativement faible et reposant plutôt sur une activité d'équipe ;
– pour des équipes, encadrant compris, afin de tenir compte de la performance globale indissociable de la bonne coopération de l'ensemble des agents et de la qualité du management exercé.

Elle complétera l'évaluation individuelle.

L'évaluation est conduite par le supérieur hiérarchique direct de l'agent. Toutefois, à la demande de l'un ou de l'autre, l'appui d'un « conseiller » de la direction des ressources humaines peut être apporté, soit en amont soit en aval, selon les situations. Une appréciation insuffisante doit être validée par le supérieur hiérarchique de l'agent évaluateur après entretien avec l'agent évalué. L'évaluation est un acte susceptible de recours.

PROPOSITION N° 25 Faire de l'évaluation l'élément central d'évolution de la carrière

Pour faire de l'évaluation un élément central, et non plus accessoire, de la carrière statutaire et fonctionnelle de l'agent, il faut que celle-ci devienne le principal facteur de toute décision positive ou négative concernant la carrière.

Ainsi, la partie variable de la rémunération doit être exclusivement liée à cette appréciation. Elle sera nulle si la valeur professionnelle de l'agent est « insuffisante » et maximale si elle est « très bonne ». La détermination du niveau de cette partie de la rémunération doit donc être effectuée en même temps que l'évaluation (cf. « Rémunérer », p. 139).

L'appréciation portée sera aussi prise en compte pour l'avancement d'échelon, de grade ou de cadre statutaire ou d'emplois (cf. « Promouvoir », p. 135).

Bonne pratique

Le ministère des affaires étrangères, s'appuyant sur les dispositions de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, entend réviser en 2008 sa procédure d'évaluation en remplaçant la notation par un « entretien professionnel » avec le supérieur direct faisant le point de l'atteinte des objectifs, du développement des compétences (besoins en formation) et donnant lieu à une recommandation en matière de modulation de la partie « mérite » de la rémunération indemnitaire, et de propositions relatives à l'avancement de grade ou de corps.

La première évaluation insuffisante doit être considérée comme une alerte pour l'agent, pour l'encadrement et pour les services chargés de la gestion des ressources humaines. Elle doit déclencher un diagnostic sur les causes de la situation constatée (difficultés personnelles, professionnelles, organisationnelles) ; le cas échéant, des mesures d'accompagnement (formation, etc.) ; dans tous les cas, une nouvelle évaluation effectuée dans les trois mois.

Lorsque l'évaluation insuffisante a été confirmée au bout de six mois, le service employeur peut mettre fin, avec préavis, à l'affectation.

Enfin, la responsabilité des encadrants doit être rappelée et accompagnée notamment par des formations adéquates. La qualité de l'exercice de responsabilités d'encadrement doit elle-même être un critère essentiel d'évaluation pour les agents qui assument ce type de responsabilités.

Promouvoir

Bref rappel du régime existant[44]

La promotion consiste, aujourd'hui, à changer de grade ou de corps. Aucune de ces évolutions n'est de droit.

L'avancement de grade, au sein d'un même corps, advient selon plusieurs modalités[45] : « au choix » par inscription sur un tableau d'avancement (c'est la modalité la plus courante), par voie d'examen professionnel, éventuellement complété de la consultation du dossier de l'agent, ou par voie de concours professionnel.

Le changement de corps, en général assimilé à une promotion, advient, lui aussi, selon plusieurs modalités : par concours interne, par liste d'aptitude, par accès direct (tour extérieur) pour les fonctionnaires de catégorie A, ou par intégration après détachement entre corps de même catégorie.

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a introduit[46] un dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle permettant, pour les promotions par voie de concours ou examen professionnels et par inscription sur une liste d'aptitude, de tenir compte non seulement de

44. Voir annexe nº 5.
45. Article 58 de la loi nº 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État.
46. Articles 5 et 6 de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

la valeur professionnelle des agents, mais aussi des acquis de leur expérience professionnelle.

En général, les statuts particuliers prévoient une condition d'ancienneté pour chaque type de promotion.

Depuis la mise en place de la Lolf, les possibilités de promotion de grade sont déterminées par l'application d'un ratio dit « promu/promouvable » déterminé pour chaque corps par le ministère gérant le corps concerné et les ministères chargés de la fonction publique et du budget.

Les possibilités de promotion par corps sont, en règle générale, encadrées par des proportions minimale et maximale fixées par les statuts particuliers.

S'agissant de la fonction publique de l'État, l'évolution indiciaire moyenne des agents, liée aussi bien à l'ancienneté qu'aux différents types de promotion, est d'environ 2 % par an (mesuré par le glissement vieillesse technicité, dit GVT).

Diagnostic : la promotion est trop peu liée à la manière de servir des agents et conduit parfois à des stratégies individuelles néfastes

La promotion ne s'appuie pas suffisamment sur l'évaluation de la manière de servir

Les promotions par examen professionnel, concours professionnel et concours interne ne tiennent pas assez compte de la manière de servir ou de l'expérience professionnelle[47]. Seules, en principe, les promotions « au choix » et au « tour extérieur » sont censées prendre en compte la manière de servir, mais lorsqu'il en est ainsi, de façon peu transparente. En pratique, l'ancienneté est très souvent le critère principal, parfois le seul, malgré l'illégalité qui en découle[48], des promotions au choix.

Enfin, on relèvera que le mécanisme de « promotions au choix » est également parfois critiqué pour des raisons opposées : il serait l'expression d'une forme de « favoritisme ».

La promotion par concours interne est inadaptée

Cette inadaptation est unanimement reconnue, y compris parmi ceux qui en ont bénéficié (cf. « Recruter », p. 119). Tous regrettent d'avoir à repasser, parfois à un âge avancé, par un processus de sélection de type académique et non professionnel, de ne pas pouvoir valoriser les qualités professionnelles dont ils ont fait preuve, et d'être contraints à un tel investissement personnel, alors qu'ils sont souvent engagés dans la construction d'une vie familiale.

47. Malgré leur dénomination, les examens professionnels s'apparentent en général à des concours et sont d'ailleurs qualifiés comme tels par le juge administratif (décision du Conseil d'État du 29 juillet 1983, *Somma*).

48. L'autorité hiérarchique a en effet l'obligation d'exercer sa compétence au travers de son pouvoir d'appréciation et ne peut se borner à retenir l'ancienneté (décision du Conseil d'État du 2 février 1993, *Prulière*).

Les agents sont amenés à développer des « stratégies » de carrière contre-productives

Dans le système actuel, deux stratégies au moins permettent aux agents d'améliorer leurs chances d'obtenir une évolution de carrière favorable. Les deux conduisent à avoir un parcours professionnel totalement indépendant des besoins du service public. La première consiste à trouver un emploi laissant le temps de préparer les concours internes dans les meilleures conditions. La seconde consiste à être rattaché à une administration dans laquelle les possibilités de promotions sont supérieures aux autres.

Deux éléments positifs doivent toutefois être soulignés. En premier lieu, les examens professionnels avec épreuves en nombre réduit et à vocation professionnelle sont plébiscités comme constituant une avancée certaine. En second lieu, les responsabilités souvent confiées à l'issue des promotions de corps, que ce soit à la suite d'un concours interne ou du tour extérieur, constituent, pour les agents promus, une réelle accélération de carrière qu'il convient de conserver dans le futur dispositif.

Propositions : simplifier les dispositifs de promotions en les centrant sur le parcours professionnel des agents

PROPOSITION N° 26 **Renforcer la sélectivité des promotions de grade**

Afin, d'une part, de favoriser les agents les plus méritants, d'autre part, de renforcer l'efficacité de la gestion des ressources humaines, il est proposé que les promotions de grade s'opèrent exclusivement au regard de deux critères : l'évaluation des agents et la nature des postes occupés. La promotion serait décidée par l'administration après avis de la CAP.

Les agents ayant occupé pendant une certaine durée (trois ans, par exemple) un ou plusieurs postes comportant des responsabilités ou des sujétions professionnelles particulièrement lourdes, identifiées comme telles par le répertoire des métiers et des postes, pourraient bénéficier d'un avancement de grade accéléré.

Il est aussi proposé que l'accès au dernier grade de chaque cadre statutaire ou d'emplois soit conditionné au fait d'avoir occupé, pendant trois ans au moins au total, un ou plusieurs postes comportant des responsabilités ou des sujétions professionnelles particulièrement lourdes (cf. répertoire des métiers et des postes). Cela contribuera à « flécher » des parcours de carrière dynamique (« parcours de promotion ») pour les agents.

Bonne pratique

Le ministère de l'intérieur, pour le corps des commissaires de police nationale, a mis en place un système de contractualisation sur les postes difficiles, avec des avantages concédés, les uns dépendant de la difficulté même du poste, d'autres dépendant des résultats obtenus. Pour les officiers, la mobilité est géographique ou fonctionnelle et intervient au moment de l'avancement de grade.

Pour les cadres statutaires ou d'emplois de niveau III et IV, l'accès au dernier grade pourrait aussi, dans certains cas, être conditionné à l'occupation de certains emplois (grade fonctionnel). Enfin, il est proposé de maintenir le ratio promus-promouvable, afin de réguler le volume des promotions.

PROPOSITION N°27 **Permettre l'accès à un cadre statutaire ou à un cadre d'emplois de catégorie supérieure sur la base d'une sélection professionnelle modernisée se substituant au concours interne**

Il est proposé qu'un agent soit susceptible d'accéder à un cadre de catégorie supérieure s'il remplit deux conditions cumulatives :

– avoir démontré sa valeur professionnelle dans son cadre ; cette condition sera réputée remplie au regard des évaluations et des postes caractérisés « parcours de promotion » selon un dispositif similaire à celui prévu pour les promotions de grade ;

– avoir démontré qu'il dispose d'une qualification professionnelle lui permettant d'accéder au cadre de niveau supérieur ; cette qualification peut soit résulter de la reconnaissance des acquis de l'expérience selon un dispositif similaire à celui prévu par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, soit être vérifiée par un bilan de compétences.

Les personnes remplissant ces conditions sont promouvables. Le choix, parmi elles, des personnes promues se ferait, soit après entretien avec un jury, soit, sur proposition de l'administration, après avis de la CAP. L'accès à un nouveau cadre statutaire ou d'emplois doit être accompagné d'une formation spécifique.

Les modalités nouvelles de sélection professionnelle devront tenir compte de l'insuffisante représentation des femmes dans les emplois de direction de la fonction publique. Il est en effet souhaitable, sans fixer de quotas, que la proportion de personnes du même sexe constituant l'encadrement supérieur corresponde le plus possible à la proportion dans l'ensemble du vivier des emplois de niveau IV. Il appartiendra à chaque employeur public de prendre notamment en compte cet objectif dans la gestion des promotions dans les cadres statutaires ou d'emploi supérieurs, au sein desquels les cadres dirigeants d'une filière sont généralement choisis.

PROPOSITION N° 28 **Doter chaque organe employeur (ministère, service déconcentré, établissement public administratif) de commissions administratives paritaires permettant de statuer sur les promotions de l'ensemble de ses agents**

Il est proposé que chaque organe employeur puisse créer une CAP par cadre, dès lors que les effectifs correspondants sont supérieurs à un seuil. Dans le cas d'effectifs trop faibles, une CAP serait mise en place pour chaque niveau (catégorie selon la terminologie actuelle).

Rémunérer

Bref rappel du régime existant[49]

■ **La rémunération d'un agent titulaire se compose :**
– du traitement indiciaire ; il est déterminé par l'indice détenu par l'agent ; le traitement indiciaire est par conséquent identique pour tous les agents ayant le même indice (l'indice est lié au niveau d'ancienneté dans un grade donné) ; il représente en moyenne 82 % du revenu des agents de la fonction publique de l'État ;
– des compléments dits « indiciaires » calculés, soit à partir de l'indice détenu par l'agent, soit par un mécanisme de complément d'indice ; l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement sont directement liés à la situation personnelle de l'agent (nombre d'enfants à charge et zone de résidence) tandis que la nouvelle bonification indiciaire (NBI) est un complément indiciaire contingenté par département ministériel et attribué selon un critère de responsabilité ou de technicité lié au poste occupé ; ils représentent 3 % en moyenne du revenu des agents de la fonction publique de l'État ;
– des indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire ; elles sont au nombre de plusieurs milliers au total pour l'ensemble des corps de la fonction publique de l'État ; elles sont définies par corps et par grade, peuvent être fixes ou variables, avec des montants plafond et plancher, et représentent en moyenne 15 % du revenu des agents de la fonction publique de l'État.

■ **La rémunération des agents publics contractuels est déterminée :**
– soit par référence à un taux horaire selon la catégorie de l'emploi dans le cas d'agents dits « vacataires » (emplois permanents à temps incomplet, emplois occasionnels ou saisonniers) ;
– soit par référence à un indice, ce qui ouvre droit au bénéfice des compléments indiciaires ;
– soit par référence à un montant en euros.

■ **Depuis l'entrée en vigueur de la Lolf, les administrations de l'État disposent d'une certaine liberté pour déterminer et mettre en œuvre une politique de rémunération**, sous réserve du respect des textes réglementaires et dans la limite de la masse salariale qui leur est allouée annuellement. Elles peuvent diminuer les effectifs réels pour accroître les primes des agents en place ou contenir, voire

49. Voir annexe n° 5.

diminuer, leur masse salariale pour affecter les crédits ainsi dégagés à d'autres dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Rémunérations moyennes et proportion de la part indemnitaire dans la fonction publique de l'État en 2006 (hors contractuels)

Montant annuel brut (en €)	Catégorie C	Catégorie B	Catégorie A	Total
Total hors Éducation nationale et recherche	23 672	30 078	45 953	30 602
Éducation nationale et recherche	25 322	25 969	34 102	32 579
Total État	**24 188**	**29 145**	**35 576**	**31 844**

Proportion de la part indemnitaire (en %)	Catégorie C	Catégorie B	Catégorie A	Total
Total hors Éucation nationale et recherche	21 %	27 %	28 %	26 %
Éducation nationale et recherche	9 %	8 %	8 %	9 %
Total État	**17 %**	**23 %**	**12 %**	**15 %**

Source : ministère des finances, exécution budgétaire 2006.

Diagnostic : le système de rémunération actuel rend impossible la mise en place d'une gestion moderne des ressources humaines

Les modes de rémunération sont complexes et opaques

La partie principale des rémunérations, liée à la grille indiciaire, a bénéficié, au cours des dernières années, d'un réel effort d'harmonisation. La plupart des statuts particuliers se réfèrent à des grilles types, à la suite des simplifications menées sur la base du protocole dit « Durafour » des années 1990 ou plus récemment du protocole Jacob de janvier 2006, qui a globalement redéfini le « standard » commun aux grilles de l'ensemble de la catégorie C. Sur ce point, des progrès restent à faire, mais les difficultés sont ailleurs et appellent une relecture d'ensemble des finalités et mécanismes propres à chaque composante de la rémunération, ainsi que l'ont montré également les travaux de la conférence sociale sur le pouvoir d'achat de l'automne 2007.

La complexité provient essentiellement de l'empilement de dispositifs et l'absence de lisibilité résulte du détournement fréquent de la finalité des différentes composantes de la rémunération. Ainsi, par exemple, alors que la NBI visait à rétribuer les contraintes techniques ou fonctionnelles liées à certains postes, elle a souvent, en pratique, été considérée comme une prime attachée à la personne. Surtout, la part indemnitaire demeure marquée à la fois par une absence de transparence et une hétérogénéité des pratiques qui, se fondant sur des textes disparates, ont trop souvent perdu tout véritable objectif managérial.

Ensuite, il existe entre employeurs publics ou entre ministères des inégalités considérables. C'est ainsi que, en dehors même du cas particulier du ministère de l'éducation nationale, le niveau moyen des primes des agents de catégorie A de certains ministères est, à indice moyen équivalent, égal au double de celui d'autres ministères. De plus, à l'heure de la transparence et de la recherche de l'efficacité de l'administration, le fait que les rémunérations les plus élevées de l'ensemble des agents publics, directeurs d'administration centrale compris, res-

tent celles des conservateurs des hypothèques est tout à fait incompréhensible. On soulignera enfin que, malgré une nette amélioration au cours de ces dernières années, certains textes relatifs aux rémunérations ne sont toujours pas publiés au *Journal officiel.*

Enfin, sur un autre plan, on doit regretter l'insuffisante attention portée à l'accompagnement social ou matériel de la vie des agents, comme le font beaucoup de grandes entreprises privées (aides au logement, à la restauration ou à la mobilité, accès à des garanties de protection sociales complémentaires, etc.). À cet égard, le gouvernement a choisi, dans le cadre des négociations qu'il a ouvertes à l'issue de la conférence sur le pouvoir d'achat, de donner désormais une place significative à ces questions.

La modulation des rémunérations est trop faible

On soulignera d'abord l'extrême écrasement des rémunérations : c'est ainsi que, dans la fonction publique de l'État, un cadre (catégorie A) gagne seulement 50 % de plus, en moyenne, qu'un agent de catégorie C (niveau des employés ou des ouvriers).

Ensuite, pour l'ensemble de la fonction publique de l'État, la part de la rémunération indemnitaire dans la rémunération totale est de 15 % en moyenne. Cette proportion est très insuffisante, s'agissant de la seule possibilité de faire éventuellement varier la rémunération selon, d'une part, la difficulté du poste, et, d'autre part, les résultats individuels de l'agent.

La modulation est trop faible pour deux raisons. La part variable ne représente d'abord qu'une fraction de la part indemnitaire (qui, on l'a vu, est déjà faible) en raison de l'existence de nombreuses primes « fixes ». Ainsi, avec un taux moyen actuel de primes de 9 %, le ministère de l'éducation nationale et de la recherche serait dans l'incapacité, s'il le décidait, de mettre en œuvre une politique de rémunération au mérite significative. Il existe, ensuite, encore trop de réticence, même si la situation est différente selon les administrations et les corps, à moduler de manière significative la rémunération des agents sur le critère de la valeur professionnelle des agents.

Au total, peu d'administrations ont pour l'instant développé la rémunération au mérite de leurs agents, pourtant préconisée depuis plusieurs années [50].

Enfin, et surtout, la modulation ne repose qu'insuffisamment sur des critères pertinents, dans la mesure où les principaux déterminants de la part indemnitaire d'un agent ne sont liés ni au poste occupé ni à sa valeur professionnelle, mais au corps auquel il appartient. L'absence d'un outil d'évaluation individuelle objectif, juste et efficace explique bien sûr largement cette situation.

50. Celle-ci a été généralisée en 2005 pour les directeurs d'administration centrale (environ 200 personnes) et sera étendue, en 2008, à l'ensemble des emplois de direction de l'État (quelques milliers). Elle est expérimentée, en outre, pour d'autres emplois, dans quelques ministères. Elle reste donc encore peu utilisée.

Les comparaisons avec le secteur privé sont majoritairement défavorables et de façon croissante

Les comparaisons salariales avec le secteur privé mettent en évidence le fait que la catégorie C est en moyenne mieux payée dans l'administration que dans le secteur privé – employés et ouvriers (+ 18 % pour la fonction publique de l'État et + 3 % pour la fonction publique territoriale), que la catégorie B est légèrement mieux rémunérée (+ 4 %) dans le secteur privé (professions intermédiaires), qu'enfin la catégorie A[51] est nettement mieux rémunérée dans le secteur privé (+ 47 %). En outre, à niveau de responsabilité égale, les rémunérations des cadres dirigeants du secteur privé sont de 300 à 400 % supérieures (hors stock-options) à celles des directeurs d'administration centrale[52].

On constate enfin une érosion relative des rémunérations des agents des collectivités publiques, au cours des dix dernières années, par rapport à celles des salariés du secteur privé. C'est ainsi que, s'agissant de la rémunération totale nette moyenne, l'écart entre, d'une part, les agents titulaires de l'État et, d'autre part, les salariés du secteur privé, qui était, au bénéfice des premiers, de 13 % environ en 1995, est tombé à 7 % en 2005.

Propositions

Un diagnostic similaire a pu être posé, dans le cadre de la conférence sur le pouvoir d'achat évoquée plus haut, par les signataires des différents relevés de conclusions[53] approuvés le 21 février 2008 par l'administration, quatre organisations syndicales et la fédération hospitalière de France. Les propositions qui suivent s'inscrivent dans la suite de ce diagnostic partiellement partagé.

PROPOSITION N° 29 — Distinguer, dans la rémunération des agents, une composante liée au grade et une autre liée à l'emploi

Il est proposé de rénover et de simplifier profondément le régime actuel de rémunération afin de le rendre lisible et efficace. La rémunération de chaque agent titulaire de la fonction publique comprendrait deux composantes, l'une liée au grade, et l'autre à l'emploi, se substituant à l'ensemble des éléments actuels de rémunération, à l'exception du supplément familial de traitement.

51. Éducation nationale comprise.

52. Rapport sur la rémunération des directeurs d'administration centrale, Jean-Ludovic Silicani, avril 2004.

53. Relevé de conclusions relatif au nouveau cadre des négociations salariales dans la fonction publique ; relevé de conclusions relatif au dispositif de garantie de pouvoir d'achat du traitement indiciaire dans la fonction publique ; relevé de conclusions relatif aux carrières et aux politiques indemnitaires dans la fonction publique ; relevé de conclusions relatif à l'indemnisation des comptes épargne-temps dans la fonction publique ; relevé de conclusions relatif à l'amélioration des politiques sociales pour mieux prendre en compte les besoins des agents de la fonction publique.

- **La rémunération statutaire correspond au grade de l'agent, donc à son niveau de qualification et à son ancienneté**

Une remise en ordre complète de cette composante de la rémunération est proposée. Elle serait déterminée, comme aujourd'hui, par un indice (c'est-à-dire un nombre de points dont la valeur est exprimée en euros et révisée périodiquement), qui dépend du grade et de l'échelon de l'agent. Elle resterait donc liée à son niveau de qualification et au stade d'avancement de sa carrière.

Il est proposé que tous les cadres statutaires ou d'emplois de même niveau disposent, en principe, de la même échelle indiciaire. Cela constituerait donc une simplification et une harmonisation considérables du régime existant, de nature à faciliter la mobilité des personnels.

En outre, il est proposé, sous réserve du reprofilage du déroulement indiciaire de la carrière (GVT), qu'au sein d'un grade, l'avancement d'échelon s'effectue à l'ancienneté, afin, d'une part, d'assurer un déroulement de carrière de base aux agents, consacrant l'expérience acquise, d'autre part, d'alléger la gestion. Cette évolution est souhaitée par pratiquement toutes les administrations et correspond à un mécanisme existant dans de nombreuses entreprises. Toutefois, si la valeur professionnelle d'un agent a été jugée insuffisante, et confirmée comme telle, son avancement d'échelon sera suspendu.

Enfin le maintien du pouvoir d'achat de cette rémunération statutaire serait garanti, pour chaque agent en place, par le versement, le cas échéant, d'un complément annuel de rémunération [54].

- **La rémunération fonctionnelle est liée au poste occupé par l'agent et à ses résultats. Elle doit permettre une différenciation des rémunérations**

La création de cette nouvelle composante de la rémunération est proposée. Elle serait déterminée au moment de l'affectation de l'agent, dans le cadre de la convention d'affectation. Cette deuxième composante aurait pour but d'individualiser la rémunération en tenant compte des sujétions particulières des fonctions exercées. Elle serait fixée par le chef de service qui emploie l'agent, compte tenu de la « cotation » du poste (cf. « Orientation stratégique n° V », p. 117) et des objectifs assignés à l'agent. Parmi les sujétions prises en compte pour calculer cette rémunération fonctionnelle figurerait notamment le lieu d'affectation (quartiers ou services difficiles ou prioritaires, coût du logement).

Cette composante fonctionnelle comprendrait elle-même une **part fixe** liée aux sujétions particulières du poste et une **part variable** qui est déterminée au regard des résultats atteints. Le montant maximum de la part variable serait fixé dans la convention d'affectation ; elle pourrait être liée aux résultats individuels de l'agent et aux résultats globaux du service ; ce mécanisme serait fixé dans la convention d'affectation. En pratique, chaque chef de service disposerait d'une dotation relative à la part variable de la rémunération fonctionnelle des agents placés sous

54. Versement d'une prime destinée à compléter le traitement indiciaire s'il ne suit pas l'inflation dans l'esprit de la nouvelle garantie individuelle prévue par les accords du 21 février 2008.

son autorité calculée sur la base du taux médian de la part variable de chacun des postes de ces agents. Il gérerait globalement cette dotation.

Les deux composantes de la rémunération (statutaire et fonctionnelle) seraient soumises à cotisations afin de conférer des droits à retraite selon des modalités à préciser.

La mise en place de cette rémunération fonctionnelle devrait être accompagnée d'une harmonisation progressive de la dotation indemnitaire dont les différents ministères disposent actuellement, toutes choses égales par ailleurs (indice moyen pondéré des grades et structure fonctionnelle des emplois), à la fois pour des raisons d'équité, mais aussi afin de faciliter la mobilité.

PROPOSITION N° 30 Personnaliser la rémunération fonctionnelle en tenant compte de la difficulté du poste et des résultats de l'agent

En premier lieu, il est proposé, parallèlement à la remise en ordre et à la simplification de la rémunération indiciaire proposée ci-dessus (proposition n° 29), d'accroître progressivement la part moyenne de la rémunération fonctionnelle en passant, en dix ans, d'environ 15 % (niveau actuel moyen du régime indemnitaire par rapport au total des rémunérations) à 25 %.

En deuxième lieu, la part variable maximale (liée aux résultats) pourrait être, à terme, de 20 % de la rémunération totale pour les emplois de niveau V, de 15 % pour les emplois de niveau IV, de 10 % les emplois de niveau III, de 7 % les emplois de niveau II et de 5 % les emplois de niveau I.

En troisième lieu, le niveau maximum de la part variable serait déterminé dans le cadre de l'évaluation de l'agent. Il est proposé de retenir le dispositif suivant :

– une évaluation « insuffisante » correspondrait à une part variable nulle ;

– une évaluation « perfectible » correspondrait à une part variable comprise entre 20 et 30 % du maximum ;

– une évaluation « bonne » correspondrait à une part variable comprise entre 60 et 70 % du maximum ;

– une évaluation « très bonne » correspondrait à 100 % du maximum de la part variable.

PROPOSITION N° 31 Mener une politique sociale exemplaire dans la fonction publique

La politique de gestion des ressources humaines ne s'arrête pas à la porte des ateliers ou des bureaux. Les employeurs, qu'ils soient publics ou privés, ont un rôle d'accompagnement et d'aide de leurs salariés. Les collectivités publiques, notamment l'État, ont en outre une obligation d'exemplarité : elles ne sauraient légitimement imposer aux autres employeurs ce qu'elles ne font pas elles-mêmes. Enfin, la politique sociale peut être un moyen important pour développer l'attractivité de la fonction publique.

C'est la raison pour laquelle, il est proposé :
– de fixer la rémunération fonctionnelle en tenant compte notamment du lieu d'affectation et donc du coût du logement ;
– de poursuivre la diversification des dispositifs en matière d'accompagnement des familles, qui se limite aujourd'hui, pour l'essentiel, au supplément familial de traitement, même si la mise en place, en 2006, du chèque emploi service universel garde d'enfants a constitué un progrès notable. Il est proposé de relancer la politique de réservations de places en crèches et de permettre aux agents de mieux adapter les modes de garde de leurs enfants à leurs besoins spécifiques (développement de crèches aux horaires adaptés, possibilité de choisir, en cas d'enfant malade, entre la prise de « jours enfant-malade » et la prise en charge des frais exceptionnels de garde occasionnés par la maladie de l'enfant) ;
– d'améliorer les conditions de travail dans les administrations qui pourraient être vérifiées par l'Inspection du travail et d'étendre aux autres employeurs publics la mise en place de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), qui existent déjà dans les hôpitaux ;
– de renforcer la médecine de prévention.

Former

Bref rappel du régime existant [55]

Les dépenses de formation initiale et continue ont représenté 3,9 milliards d'euros en 2005 pour la seule fonction publique de l'État, soit 6,6 % de la masse salariale. Ces dépenses sont réparties à part égale entre formation initiale (51 %) et formation continue.

Le protocole d'accord du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie conclu entre l'administration et les organisations syndicales a marqué un progrès important en matière de formation, en mettant notamment en place, dans la fonction publique, un droit individuel à la formation (DIF) de vingt heures par an cumulables sur une durée de six ans. L'article 22 de la loi du 13 juillet 1983 dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique consacre l'existence du DIF et reconnaît à tous les fonctionnaires un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie.

En 2005, les actions de formation continue correspondent, pour 78 %, à des actions de perfectionnement et d'adaptation aux fonctions, pour 17 %, à des actions de préparation aux concours et aux examens professionnels et, pour 5 %, à des congés de formation professionnelle et bilans professionnels.

Diagnostic

La politique de formation des agents publics est globalement appréciée

La politique de formation est, en règle générale, très appréciée par les agents et par les organisations syndicales. Cela a été nettement souligné pendant les débats de la conférence nationale et certains agents en font même une des

55. Voir annexe n° 5.

raisons principales de leur attachement à la fonction publique : par exemple, une infirmière a trouvé dans son statut d'agent public le seul moyen d'accéder aux formations difficiles et coûteuses d'infirmière anesthésiste.

Les agents souffrent d'une insuffisante formation après leur recrutement ou leur promotion

La qualité, la densité et l'adaptation des formations dispensées après le premier recrutement ou à l'occasion d'un changement de corps ou de cadre d'emplois restent très inégales, laissant subsister, à côté de certaines filières de formation très organisées (ingénierie, impôts, santé, par exemple), des filières délaissées. Ainsi, les secrétaires administratifs peuvent ne recevoir aucune formation après leur recrutement. Cette situation est d'autant plus dommageable et paradoxale que, dans le système actuel, les sélections par concours, on l'a vu, ne se font que très peu sur des critères professionnels.

Bonne pratique

Le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable a mis en place une formation professionnalisante pour les secrétaires administratives centrée sur l'exercice de leur future activité et son contexte (formation accélérée de quelques mois similaire à celle des IRA).

Les formations à la prise de poste et au management sont insuffisantes

Les agents se plaignent régulièrement, et notamment les plus jeunes d'entre eux sortant des instituts régionaux d'administration ou de l'école nationale d'administration, de ne pas avoir été suffisamment préparés à la gestion d'une équipe et aux fonctions d'encadrement. Or, la pratique actuelle consiste le plus souvent à confier très rapidement des responsabilités humaines importantes à de jeunes fonctionnaires. La situation est similaire en ce qui concerne la formation des professeurs de l'enseignement secondaire qui peuvent avoir à faire face, dès leur première affectation, à des situations difficiles.

La formation des agents publics porte, pour une part importante, sur la préparation des concours internes

Environ une formation sur cinq est consacrée à la préparation des concours internes et des examens professionnels. Une part de cet effort est peu utile aussi bien pour les agents que pour les services (par exemple, l'entraînement à l'épreuve de culture générale). Cela est une conséquence directe et inévitable du système actuel de promotion par concours et examen professionnel qu'il est proposé de réformer profondément (cf. « Promouvoir », p. 135)

Les résultats de la formation des agents publics sont aujourd'hui assez peu évalués et l'adaptation des formations aux besoins des agents et des services doit être améliorée

L'obligation d'évaluation des politiques publiques instaurée par la Lolf ainsi que le développement des outils de gestion des ressources humaines doivent conduire à substituer une évaluation qualitative centrée sur les résultats des formations à une

approche aujourd'hui essentiellement quantitative (les indicateurs actuellement retenus sont, en général, le volume de formations et le taux d'inscription).

L'égalité d'accès à la formation constitue également une véritable difficulté : les agents de catégorie C ont reçu en moyenne six jours de formation en 2005, contre dix pour la catégorie B et treize pour la catégorie A[56].

Propositions

PROPOSITION N° 32 **Optimiser le réseau des écoles de formation de la fonction publique**

Il est d'abord proposé d'optimiser l'actuel réseau des écoles de formation des trois fonctions publiques, afin de valoriser l'outil intellectuel et matériel exceptionnel que ces écoles représentent, notamment en favorisant la mise en place de programmes de formation communs, et de les ouvrir aux ressortissants européens. La France doit donner l'exemple dans ce domaine.

Un pôle pilote pourrait être créé à Strasbourg, où seraient formés ensemble les administrateurs des trois fonctions publiques, sur la base d'un tronc commun complété par des formations spécifiques. Cela favoriserait la création progressive d'une culture commune du management public, et faciliterait, à moyen terme, la mobilité entre les trois fonctions publiques.

PROPOSITION N° 33 **Développer des formations notamment aux moments clés de la carrière**

Développer des formations à l'occasion du recrutement, de l'affectation ou de la promotion d'un agent

En premier lieu, des formations après recrutement, d'une part, et après promotion, d'autre part, devraient être systématiquement prévues. Les formations dispensées par des écoles aux agents promus (selon les modalités rénovées vues au paragraphe « Promouvoir », p. 135) devraient être adaptées, voire personnalisées, selon les besoins. Ensuite, à chaque nouvelle affectation, une évaluation des besoins de formation devrait être établie et conduire à la mise en œuvre rapide des formations utiles pour la prise de poste. Enfin, les agents assurant des responsabilités de management devraient pouvoir s'appuyer très régulièrement sur un accompagnement personnalisé et devraient être formés à la sélection des candidats à un poste et à l'évaluation. On soulignera que les formations délivrées après une promotion ou un changement d'affectation, et, d'une façon générale, les formations continues, devraient être définies par l'employeur, après discussion avec l'agent, et non par les établissements de formation.

À cet égard, une meilleure articulation est essentielle entre recrutement et formation initiale d'application : la réforme des modalités de recrutement et la nature

56. Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique dans son ensemble 2006-2007, établi par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

des compétences identifiées par les concours nécessiteront une redéfinition de la formation initiale des agents.

Diversifier les actions de formation

La mise en place de la réforme proposée en ce qui concerne la promotion interne doit permettre de réduire considérablement les formations destinées à préparer les épreuves académiques des actuels concours internes. Aussi, il est proposé :
– de réallouer les moyens ainsi libérés pour développer les formations décrites ci-dessus ainsi que celles visant à améliorer l'employabilité des agents ;
– de renforcer les formations générales (langue, communication, informatique, questions économiques, techniques d'écoute des usagers).

Développer l'évaluation des formations et définir des objectifs prioritaires

Compte tenu de l'effort financier important des collectivités publiques en matière de formation, il apparaît nécessaire de développer un système d'évaluation permettant de mesurer objectivement le « retour sur investissement » pour l'agent et pour le service, aussi bien à court qu'à moyen terme. Il serait utile que cette démarche d'évaluation soit entreprise par tous les employeurs publics [57].

Une politique active d'identification des personnes à former en priorité est nécessaire en fonction des parcours, des postes occupés, des formations initiales, des formations déjà reçues, des projets individuels et des évolutions prévisibles des organisations et des métiers. Cette identification relève conjointement de la responsabilité du service chargé des ressources humaines et du supérieur hiérarchique. Ce dernier a, à cet égard, un rôle spécifique de formateur de proximité. Les méthodes de reconnaissance de la qualité de certaines formations au travers d'une politique de label interministériel qui ont été initiées dans le cadre de l'école de la GRH évoquée plus haut constituent une bonne pratique qu'il conviendra de développer ainsi que les mutualisations des formations par bassin d'emplois.

Les employeurs publics devront veiller à mettre un terme à la pratique administrative consistant à priver, trop souvent encore, les fonctionnaires les plus âgés de l'accès à la formation. Ce travers est non seulement discriminatoire, mais aussi néfaste pour la performance globale du service, dans la mesure où l'évolution rapide des technologies condamne un agent non formé à l'improductivité. L'accès de tous à tout âge à la formation est la garantie de la qualité du capital humain des services publics.

Informer

Bref rappel du régime existant [58]

L'information et la communication ne font l'objet d'aucune autre obligation que la publication des règlements et des circulaires et la notification des décisions individuelles.

57. Une démarche de ce type a été confiée à un prestataire extérieur s'agissant des formations dispensées par les IRA.
58. Voir annexe nº 5.

En 2007, 700 saisines de la Cada, soit environ 15 % du total des demandes, ont porté sur le thème de la fonction publique. Une très grande majorité de cette catégorie de saisines émane des agents publics ou de leurs syndicats. Les demandes portent principalement sur la communication du dossier administratif de l'agent, mais peuvent aussi concerner des rapports relatifs au service auquel celui-ci appartient. Ces rapports leur sont communicables, à l'exception des mentions constituant une critique personnelle de l'un des membres du service. Enfin, la Cada rappelle fréquemment, à l'occasion des avis qu'elle est amenée à rendre, l'obligation de publication de certains documents administratifs, notamment des circulaires.

Diagnostic : l'information se limite souvent à la communication obligatoire d'actes administratifs

L'information des agents de la fonction publique

L'administration se limite trop souvent à la notification d'actes administratifs sans même informer les agents. Cela a des conséquences préjudiciables sur leur motivation, notamment dans le cas de décisions défavorables qui, lorsqu'elles ne sont pas accompagnées d'un courrier ou d'une explication complétant leurs motivations, ne permettent pas à l'agent de les comprendre et d'en tirer les leçons nécessaires.

Ainsi, rares sont les décisions d'attribution de primes qui font l'objet, soit d'une information directe du supérieur qui est à l'origine de la décision – ce qui devrait être l'occasion d'expliquer et d'accompagner cette décision – soit d'un courrier reprenant les mêmes éléments. De la même manière, en règle générale, l'administration, à l'occasion du départ à la retraite d'un agent, ne prend pas la peine de lui envoyer un courrier (lettre signée par un directeur de service déconcentré ou d'administration centrale, voire par le ministre) le remerciant pour les services qu'il a rendus au cours de sa carrière. On sait aussi que les avis rendus par les CAP sont le plus souvent communiqués aux agents par les syndicats avant que l'administration ne le fasse, voire à sa place.

Ce constat met également en évidence le fait que certaines décisions ne sont pas prises au bon niveau et que l'information des encadrants directs est insuffisante : comment un chef de service pourrait-il informer un agent de la prime qu'il a lui-même proposée au service central de gestion des ressources humaines, s'il n'a pas connaissance, avant l'agent, de la décision prise par ce service ?

L'absence d'information contribue à rendre illisibles et opaques des règles de gestion des ressources humaines déjà complexes. Les agents peuvent avoir un sentiment d'impuissance quant à la possibilité d'orienter et d'accélérer leur carrière. Sans parler des conseils personnalisés que les agents seraient en droit d'attendre, il n'existe pratiquement pas, en règle générale, de document, ou de site, précisant les parcours envisageables et donnant des conseils ainsi que des explications sur les politiques de rémunération, de promotion, d'affectation et de formation.

L'information de l'ensemble des citoyens

En ce qui concerne la communication sur la fonction publique auprès des citoyens, le constat est similaire et les débats de la conférence nationale ont mis en exergue, à côté d'une vision assez juste de la fonction publique chez nos

concitoyens, certains préjugés tenaces. En matière de recrutement, de réels efforts ont été conduits par certains ministères (campagne de publicité du ministère de la Défense par exemple) mais cela reste encore une démarche isolée et le travail d'identification de viviers est insuffisant (cf. « Recruter », p. 119).

Propositions

PROPOSITION N° 34 **Faire de l'information un outil important de la gestion des ressources humaines des collectivités publiques**

Mener une politique générale et permanente d'information interne

Il est proposé de faire de la communication envers les agents un axe à part entière de la politique de rénovation de la gestion des ressources humaines. À cette fin, les actions suivantes devraient être menées :

– transmettre les décisions concernant les agents à leurs responsables hiérarchiques, avant que les agents n'en aient connaissance ;

– mettre en œuvre une communication appropriée, éventuellement par courrier, pour les décisions qui le justifient et, confier, autant que possible, au responsable hiérarchique un rôle d'information et d'accompagnement ;

– diffuser des chartes de management ;

– diffuser des chartes de dialogue de gestion en matière de ressources humaines ;

– réaliser et diffuser un support de communication (brochure et site Internet) qui serait un vade-mecum pour chaque cadre statutaire ou d'emplois ; on soulignera, à cet égard, que la simplification des règles relatives aux carrières des agents (proposées aux paragraphes « Recruter » à « Former, p. 119 à 145) devrait conférer à un tel document une grande lisibilité.

Communiquer sur les valeurs et sur les métiers de la fonction publique

Il est proposé, à la suite de la conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique, et dans la perspective de la rénovation du statut de la fonction publique, de réaliser une vaste campagne de communication visant à donner aux agents un sentiment positif quant à leur appartenance aux trois fonctions publiques, à sensibiliser ces agents et les citoyens aux enjeux de la modernisation des services publics, et à expliquer à l'ensemble des citoyens la contribution du service public au bon fonctionnement de la nation.

Il est aussi proposé de diffuser dans l'ensemble des établissements d'enseignement les informations utiles sur les métiers de la fonction publique et sur la façon d'y accéder. Des fonctionnaires volontaires, formés à cet effet, pourraient intervenir dans ces établissements, ces actions d'information étant décomptées sur leur temps de travail.

Orientation stratégique nº VI : améliorer le pilotage général de la fonction publique

Bref rappel du régime existant[59]

Les autorités de réglementation et de régulation

• Dans l'architecture actuelle, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique exerce, par délégation du Premier ministre, une compétence générale sur les trois fonctions publiques ; compétence elle-même déléguée au secrétaire d'État chargé de la fonction publique[60]. Le ministre en charge de la fonction publique doit en particulier veiller au respect des principes régissant la carrière des fonctionnaires, conduire la politique de rénovation de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques ainsi que la politique salariale. Il assure la coordination des règles statutaires et indiciaires particulières.

• Le ministre chargé de la fonction publique s'appuie, pour exercer ses compétences, sur plusieurs services administratifs rattachés hiérarchiquement à des autorités différentes : la direction générale de l'administration et de la fonction publique rattachée au Premier ministre, la direction du budget rattachée au ministre chargé du budget, la direction générale des collectivités locales rattachée au ministre de l'intérieur, pour les questions relatives à la fonction publique territoriale, enfin, la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins rattachée au ministre chargé de la santé, pour les questions relatives à la fonction publique hospitalière.

• Les textes généraux concernant les trois fonctions publiques sont instruits par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, après consultation des trois conseils supérieurs chargés respectivement de la fonction publique de l'État (CSFPE), de la fonction publique territoriale (CSFPT), de la fonction publique hospitalière (CSFPH). Les textes concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État sont préparés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique après consultation du CSFPE. Les textes relatifs à un corps rattaché à un ministère sont préparés par les services du ministère concerné. Ils donnent lieu à consultation du comité technique paritaire ministériel.

– Les textes relatifs aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale sont préparés par la direction générale des collectivités locales en relation avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Ils donnent lieu à consultation du CSFPT.

– Les textes relatifs aux corps de la fonction publique hospitalière sont préparés par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins en relation avec

59. Voir annexe nº 5.

60. Décret nº 2007-1003 du 31 mai 2007 et décret nº 2007-1100 du 13 juillet 2007.

la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Ils donnent lieu à consultation du CSFPH.

– Les textes de niveau réglementaire sont contresignés par le ministre chargé du budget et par celui chargé de la fonction publique ainsi que, le cas échéant, par le ministre compétent (intérieur, santé ou département ministériel concerné).

La direction générale de l'administration et de la fonction publique, appuyée par direction générale des collectivités locales et la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, prépare la politique générale de gestion des ressources humaines des collectivités publiques et participe à sa mise en œuvre.

Les autorités de gestion

• Pour la fonction publique de l'État, l'autorité de gestion est le ministre sous l'autorité duquel le corps concerné est placé. Cette autorité peut être déléguée à un autre ministre pour les corps placés sous plusieurs autorités hiérarchiques, aux services déconcentrés ou à un établissement public. Depuis l'entrée en vigueur de la Lolf, seuls les principaux éléments de cadrage budgétaire relatifs à la gestion des ressources humaines (masse salariale, plafond d'emplois, ratios promus-promouvables) sont déterminés conjointement par le ministre auprès duquel le corps est placé et par les ministres chargés du Budget et de la fonction publique. Les ministres, à l'intérieur du cadrage statutaire, d'une part, et budgétaire, d'autre part, définissent leur politique de ressources humaines.

• La répartition des compétences en matière de gestion des ressources humaines varie d'un ministère à l'autre. On distingue en général un service « du personnel » au sein de l'administration centrale et, selon le degré de déconcentration, une unité chargée de la gestion de proximité dans chaque service opérationnel, central ou déconcentré. Les établissements publics administratifs disposent d'une autonomie de gestion assez variable en matière de personnel, alors que les établissements publics à caractère industriel et commercial disposent d'une marge de manœuvre très étendue.

Bonne pratique

L'entrée en vigueur de la Lolf a été l'occasion, pour le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ainsi que pour celui de la santé et des solidarités, de mettre en place une véritable déconcentration de la politique RH se traduisant par le transfert au niveau régional de la responsabilité de la gestion de la masse salariale et de la politique d'emplois.

• Pour la fonction publique territoriale, la gestion des agents est assurée par la collectivité territoriale d'affectation (nomination, rémunération, promotion), mais certaines fonctions sont assurées par les centres de gestion, au niveau départemental, ou par le centre national de la fonction publique territoriale (formation, recrutement, prise en charge). Les collectivités territoriales décident des créations et suppressions d'emplois les concernant ainsi que des emplois sur lesquels ils peuvent accueillir des agents promus.

• Pour la fonction publique hospitalière, la gestion est assurée par l'établissement dans lequel est affecté l'agent, à l'exception des directeurs d'hôpitaux et des praticiens hospitaliers qui sont gérés par un centre national de gestion unique récemment créé.

Diagnostic

Les fonctions de réglementation et de régulation concernant les trois fonctions publiques sont trop éclatées

L'harmonisation des règles, notamment en vue de leur simplification et d'une meilleure mobilité entre les trois fonctions publiques, est rendue longue et complexe en raison de la multiplicité des intervenants au sein même de l'État. La nécessaire coordination interministérielle qui en résulte a un coût en termes financiers, mais, plus généralement, en termes d'efficacité. Cette dispersion est en contradiction avec l'objectif de rapprochement des trois fonctions publiques.

La représentation des employeurs territoriaux est mal assurée

Aujourd'hui, pour les collectivités territoriales, c'est le conseil supérieur de la fonction publique territoriale qui assure auprès de l'État le rôle de proposition et de représentation des collectivités territoriales. Or, le CSFPT est avant tout une instance paritaire dont la forme et la composition n'ont pas été conçues pour qu'il puisse jouer un rôle de proposition et de collaboration technique, du point de vue d'un employeur, avec les services de l'État. Le même constat peut être fait pour la fonction publique hospitalière.

Au sein de l'État, toutes les conséquences de la Lolf et de la responsabilisation des ministères n'ont pas été tirées

Si les évolutions récentes que sont la mise en œuvre de la Lolf et le regroupement de départements ministériels constituent un progrès majeur dans la recherche de l'efficacité administrative, elles n'ont reçu pour l'instant qu'une traduction partielle au niveau de l'organisation et du fonctionnement des services : la direction générale de l'administration et de la fonction publique reste rattachée au Premier ministre et la direction du budget conserve une structure dédiée à l'approche budgétaire des questions de fonction publique. Les pratiques de gestion et les logiques de négociation entre ministères peinent à traduire dans les faits la logique d'autonomie et de responsabilité sur laquelle est fondée la Lolf.

Propositions



Renforcer le rôle de la direction générale de la fonction publique et la rattacher directement au ministre chargé de la fonction publique

La trop grande séparation du traitement des différents aspects (juridiques, financiers, fonctionnels, etc.) des questions de ressources humaines n'est pas compatible

avec la mise en place d'une politique de rénovation globale et cohérente. Il est donc proposé de confier à une seule direction centrale l'ensemble des compétences relatives à la fonction publique, qu'il s'agisse des questions statutaires relatives aux trois fonctions publiques, des aspects financiers ou de la politique générale de la fonction publique. Bien évidemment, ce rapprochement ne doit pas modifier le fait que la négociation budgétaire annuelle et le suivi de l'exécution restent exclusivement sous la responsabilité du ministre chargé du budget.

Parallèlement, cette direction générale reprendrait certaines des missions actuellement assurées, en matière de fonction publique, par la direction générale des collectivités locales et la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins. La nouvelle direction générale de la fonction publique, aux pouvoirs renforcés, serait naturellement placée auprès du ministre chargé de la fonction publique. Une coordination interministérielle resterait nécessaire en particulier avec le ministère chargé du budget, le ministère chargé des collectivités locales et le ministère chargé des hôpitaux.

Dans le prolongement de l'évolution qu'elle a engagée au cours des dernières années, la direction générale de la fonction publique continuera à développer sa fonction d'animation. Elle s'appuiera à cet égard utilement, d'une part, sur le réseau des directeurs des ressources humaines des ministères (séminaires mensuels, etc.), d'autre part, sur le comité des directeurs des ressources humaines des administrations et des entreprises mis en place en février 2008.

PROPOSITION N° 36 Permettre un véritable suivi interministériel de l'encadrement supérieur de l'État

Il est proposé de mettre en place une structure légère dont la mission interministérielle serait double : d'une part, identifier, pour les emplois de direction de l'État et de ses principaux établissements publics (moins d'un millier au total), les profils de poste et les « viviers » de cadres à haut potentiel correspondants, et offrir à ces derniers un appui pour le développement de leur carrière ; d'autre part, conseiller les autorités compétentes pour les nominations sur ces postes stratégiques.

PROPOSITION N° 37 Aller vers une plus grande responsabilité des chefs de service en matière de gestion des ressources humaines

Il est proposé de traduire dans l'organisation de la « fonction ressources humaines » de l'État, le souci d'efficacité et de professionnalisation autour de quatre axes :

– les fonctions stratégiques de conception et de pilotage général, ainsi que les questions à très forts enjeux collectifs et structurants (réorientation, cotation des postes, répertoire des métiers, etc.) doivent être assurées, dans chaque ministère, par une véritable direction des ressources humaines, en règle générale rattachée au secrétaire général du ministère ;

– les fonctions opérationnelles à forts enjeux humains doivent être déconcentrées le plus largement possible, principalement au niveau régional, notamment au sein

du « pôle ressources humaines » dont la création est envisagée dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'État ;
– les fonctions de gestion des ressources humaines à valeur ajoutée plus faible doivent être mutualisées et rationalisées le plus possible ;
– les services de gestion des ressources humaines doivent se positionner et être évalués comme prestataires au profit des autres services des collectivités publiques.

Cette évolution devra se traduire parallèlement par la professionnalisation des entités et des personnes intervenant en matière de gestion des ressources humaines. À cet égard, l'école de la gestion des ressources humaines, réseau mis en place par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et qui traduit sa volonté de s'engager dans des relations davantage partenariales avec les ministères, constitue un outil moderne à développer pour accélérer cette professionnalisation.

PROPOSITION N° 38 **Mieux associer les employeurs territoriaux et hospitaliers à la définition de la politique de la fonction publique**

Il est proposé d'associer aux travaux de la nouvelle direction générale de la fonction publique des entités ayant vocation à représenter les employeurs territoriaux et les employeurs hospitaliers. Pour la fonction publique hospitalière, il pourrait s'agir de la fédération hospitalière de France et du centre national de gestion des cadres hospitaliers ; pour la fonction publique territoriale ce pourrait être soit les associations d'élus locaux, soit la fédération nationale des centres de gestion, soit le collège employeur du CSFPT, soit le comité des finances locales. Ces questions importantes devront sans doute être traitées par voie législative.

PROPOSITION N° 39 **Créer une instance commune aux trois conseils supérieurs de la fonction publique**

Il est proposé de créer une commission supérieure de la fonction publique (CSFP), émanant des trois conseils supérieurs chargés de la fonction publique de l'État (CSFPE), de la fonction publique territoriale (CSFPT) et de la fonction publique hospitalière (CSFPH). Cette commission aura pour mission d'examiner les questions et les textes communs aux trois fonctions publiques.

Comment conduire et réussir la réforme de la fonction publique ?

La conduite et la réussite de la réforme nécessitent d'expliquer, d'écouter et de convaincre.

La préparation de la réforme

■ Comme toute réforme de grande ampleur, celle de la fonction publique doit être préparée en plusieurs étapes : un débat public permettant aux personnes directement concernées par la réforme, en l'occurrence les fonctionnaires, mais plus largement à tous les citoyens intéressés d'exprimer leurs appréciations et leurs attentes ; un diagnostic aussi partagé que possible ; l'énoncé de recommandations ; sur cette base, une discussion entre les pouvoirs publics, les personnels et leurs représentants ; enfin une décision.

■ Le débat de six mois qui s'achève, le premier de cette ampleur mené, sur ce sujet, depuis un quart de siècle, a été, de l'avis général, une réussite. Ce livre blanc établit, à partir de tous les matériaux issus de ce débat et de cette réflexion collective, un premier diagnostic et des recommandations. Il appartient maintenant aux pouvoirs publics de conduire les deux dernières étapes : celle de la discussion avec les fonctionnaires et de la négociation avec leurs représentants, enfin celle de la décision, c'est-à-dire de l'élaboration du projet de loi.

■ Il est recommandé, dans ces deux phases, d'associer étroitement, non seulement, bien sûr, les organisations syndicales de la fonction publique et les responsables de la gestion des ressources humaines des différentes administrations, mais aussi, directement, les fonctionnaires, les usagers et les parlementaires de toute appartenance politique, afin que chacun prenne sa part dans l'élaboration de la réforme envisagée.

Le vote de la réforme

PROPOSITION N° 40 **Mobiliser tous les acteurs de la modernisation de la fonction publique selon une méthode similaire à celle retenue pour la réforme budgétaire (Lolf)**

■ Plusieurs responsables politiques, de gauche comme de droite, ont indiqué que cette réforme, dès lors qu'elle n'apparaîtrait pas fondée sur une approche idéologique, mais que, en réaffirmant le rôle essentiel des services publics, elle viserait à doter la fonction publique d'un régime adapté aux besoins actuels et futurs de la France et permettant de la gérer de façon dynamique, pourrait faire l'objet d'un assez large consensus au Parlement, comme cela avait été le cas pour la réforme budgétaire ayant abouti à la Lolf. Tout doit être fait pour que ce pari d'une réforme non partisane soit tenu, peut-être au travers du choix des rapporteurs du projet de loi dans les deux chambres.

■ Le projet de loi devrait être relatif « à la fonction publique » et donc fixer le cadre juridique de l'ensemble des agents des collectivités publiques, qu'ils soient titulaires ou contractuels. Il est ainsi proposé que le titre I de cette loi détermine les droits et obligations communs à l'ensemble de ces agents, alors que celui du statut de 1983 ne portait que sur les droits et obligations des fonctionnaires.

■ Enfin, la loi une fois votée ne devrait entrer en vigueur qu'au terme d'un délai suffisant, d'au moins un an, afin de laisser à chacun, les agents comme leurs employeurs, le temps de s'y préparer. Il faudra d'abord poursuivre l'explication de la loi désormais votée aux agents, en leur indiquant comment elle va s'appliquer et

quelles seront ses conséquences précises pour leur situation personnelle. Chaque administration devra, ensuite, se préparer à mettre la loi en œuvre et donc, d'une part, reconfigurer assez profondément ses services centraux ou de proximité en charge de la gestion des ressources humaines, d'autre part, mener d'importantes actions de formation, notamment de l'encadrement. Enfin, il appartiendra au ministère de la fonction publique, en concertation avec l'ensemble des administrations, de préparer les textes d'application de la loi.

L'application de la réforme

On rappellera d'abord que plusieurs propositions du livre blanc ne sont pas conditionnées par le vote d'une loi. Il en est ainsi, par exemple, de l'élaboration de la charte sur les valeurs, qui pourrait être lancée dès l'automne 2008. Plusieurs propositions importantes concernant les concours, les modes d'évaluation ou de formation ou encore le dialogue social peuvent être mises en œuvre rapidement.

À l'issue du délai indiqué ci-dessus, la loi entrera en application. Il n'est pas proposé que cette application soit étalée dans le temps et réalisée en plusieurs étapes car il n'est pas envisageable, sur les plans juridique et pratique, que certains agents continuent à relever de l'ancien statut, alors que d'autres relèveraient du nouveau. En outre, cela rendrait la réforme illisible et réduirait beaucoup, pendant plusieurs années, les avantages qu'on en attend.

La nouvelle organisation statutaire étant mise en place, les agents seront intégrés dans les nouveaux cadres statutaires. Les nouvelles modalités de la gestion des ressources humaines (recrutement, affectation, évaluation, rémunération, promotion, formation, etc.) seront mises en œuvre. L'outil permettant la création du marché de l'emploi public, c'est-à-dire la bourse de l'emploi public, devra être opérationnel afin d'assurer concrètement la mobilité et l'affectation des personnels.

Il est essentiel à la dynamique de la réforme qu'elle s'applique dans l'ensemble de l'administration, au même rythme, les plus importantes devant donner l'exemple.

Cette période d'application de la réforme devra, là encore, s'accompagner d'une campagne d'information et de formation. Chaque agent devra bénéficier d'un traitement personnalisé et obtenir des réponses claires et rapides à ses interrogations.

Pour des raisons tenant à la fois au respect des principes fondamentaux de la fonction publique et à l'équité, la loi devra prévoir :
– d'une part, que le reclassement des agents ne peut avoir pour effet de réduire leurs droits antérieurs ;
– d'autre part, que certaines dispositions n'entreront en vigueur que de façon différée (par exemple, la condition d'avoir occupé un emploi difficile pour accéder à certains grades ne peut s'appliquer immédiatement, car les agents n'ont, pour l'instant, pas prévu ce mécanisme dans le déroulement de leur parcours professionnel).

Enfin, la direction générale de la fonction publique devra être renforcée et dotée d'une équipe spécifiquement dédiée au pilotage de la réforme.

Les effets de la réforme

La modernisation du régime et de la gestion de 20 % de la population active française constituera un formidable investissement pour la France. Comme tout investissement, les entreprises le savent bien, il aura un coût. Il faudra investir dans la formation et dans la modernisation des outils matériels et intellectuels de gestion. Il faudra procéder à une harmonisation indiciaire pour en finir avec les demandes reconventionnelles permanentes souvent très coûteuses. Il faudra dégager progressivement des marges pour mettre en place la rémunération fonctionnelle des agents. Toutefois, on soulignera qu'il est proposé d'étaler la mise en œuvre de certaines mesures sur cinq à dix ans.

Mais, en contrepartie, l'objet même de la réforme étant de moderniser et de dynamiser la fonction publique, on doit donc en attendre une amélioration de l'efficacité des collectivités publiques qui pourraient, avec des agents mieux considérés et mieux reconnus, ayant des parcours professionnels plus dynamiques et dont les mérites seraient mieux pris en compte, rendre des services accrus au profit des usagers, de la société tout entière et de l'attractivité de la France sur le plan international.

Par ailleurs, les mesures visant à individualiser davantage les carrières conduiront à être plus sélectif dans l'évolution de la situation financière des agents. Enfin, la clarification des missions des acteurs du service public, l'évaluation de leurs résultats et la simplification des organisations et des procédures, résultant à la fois de la mise en œuvre de la Lolf et de la révision générale des politiques publiques, réduiront certains gaspillages actuels. On peut dès lors considérer qu'une fois l'investissement initial réalisé, les gains d'efficacité et de productivité qui résulteront des réformes seront sensibles.

Il s'agit en définitive de procéder à des dépenses utiles et à des économies intelligentes, plutôt que l'inverse, ce qui a trop souvent été le cas dans le passé.

Conclusion

Trois objectifs m'ont guidé tout au long de la rédaction de ce livre blanc. J'ai d'abord voulu expliquer, c'est-à-dire mettre à la disposition de tous ceux que le débat sur les services publics et la fonction publique concerne ou intéresse, notamment les fonctionnaires et les décideurs publics, des éléments clairs et objectifs pour fonder leur réflexion sur des bases exactes. Je me suis ensuite attaché à évaluer une réalité foisonnante et complexe, en soulignant ce que j'estimais être les insuffisances de notre service public et de notre fonction publique, mais sans jamais perdre de vue que beaucoup a déjà été fait par celles et ceux qui les font vivre pour améliorer l'existant. J'ai enfin eu l'ambition de convaincre que la mise en œuvre des réformes proposées permettrait au service public d'assurer, pour l'avenir, la cohésion et le dynamisme de la société française dont il constitue, j'en suis certain, l'une des pièces maîtresses. C'est à l'aune de ces trois objectifs que je demande aux lecteurs, et tout particulièrement à ceux d'entre eux dont l'implication dans le débat public a constamment nourri ma réflexion, de considérer ce livre blanc.

Annexes

ANNEXE I

Les quarante propositions du livre blanc

ORIENTATION STRATÉGIQUE N° 1 : préciser, diffuser et faire vivre les valeurs du service public et de la fonction publique

- **Proposition nº 1 :** établir une « charte des valeurs du service public et de la fonction publique ».
- **Proposition n° 2 :** assurer l'application effective de cette charte dans l'ensemble des collectivités publiques.
- **Proposition n° 3 :** mettre en place une commission nationale des valeurs du service public et de la fonction publique émanant des trois conseils supérieurs de la fonction publique, afin de veiller au respect des valeurs, de régler leurs éventuels conflits et de les faire vivre.

ORIENTATION STRATÉGIQUE N° II : clarifier les missions du service public et rénover le management de la fonction publique

- **Proposition n° 4 :** conserver un champ large au service public.
- **Proposition n° 5 :** poursuivre l'évolution progressive du statut des entreprises publiques.
- **Proposition n° 6 :** mieux spécialiser chaque catégorie de collectivités publiques dans l'exercice de certaines missions et renforcer les capacités de régulation de l'État.
- **Proposition n° 7 :** externaliser certaines tâches en contrôlant strictement leur exécution.
- **Proposition n° 8 :** assigner un triple objectif au management public visant les personnels, les usagers et les citoyens-contribuables.

ORIENTATION STRATÉGIQUE N° III : refonder et simplifier l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers

- **Proposition n° 9 :** simplifier l'organisation statutaire de la fonction publique de l'État.
- **Proposition n° 10 :** rapprocher l'organisation statutaire des trois fonctions publiques.

ORIENTATION STRATÉGIQUE N° IV : redéfinir la place et la nature du contrat dans la fonction publique pour en faire le meilleur usage

- **Proposition n° 11 :** professionnaliser le recours aux agents contractuels dans la fonction publique.
- **Proposition n° 12 :** moderniser le régime des agents contractuels des collectivités publiques.
- **Proposition n° 13 :** faciliter, pour les agents, le passage réciproque entre le statut et le contrat.
- **Proposition n° 14 :** donner force obligatoire aux accords collectifs.

ORIENTATION STRATÉGIQUE N° V : rendre plus attractive et plus mobile la carrière des agents des trois fonctions publiques et permettre une véritable gestion des ressources humaines des collectivités publiques

PRÉVOIR

- **Proposition n° 15 :** identifier la nature des métiers et prévoir leur évolution qualitative et quantitative.

RECRUTER

- **Proposition n° 16 :** identifier, en amont, des viviers potentiels de recrutement et favoriser la mobilité sociale.
- **Proposition n° 17 :** moderniser l'organisation générale des recrutements.
- **Proposition n° 18 :** professionnaliser les modes de recrutement par concours externes.
- **Proposition n° 19 :** étendre la troisième voie d'accès à la fonction publique mais en réformant le dispositif actuel de recrutement.
- **Proposition n° 20 :** renforcer le rôle de la période de stage.

EMPLOYER

- **Proposition n° 21 :** créer un véritable marché de l'emploi public.
- **Proposition n° 22 :** affecter chaque agent dans le cadre d'une convention établie entre lui et son employeur.
- **Proposition n° 23 :** organiser la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante.

ÉVALUER

- **Proposition n° 24 :** remplacer la notation par un mode d'évaluation moderne.

- **Propositions n° 25 :** faire de l'évaluation l'élément central d'évolution de la carrière.

PROMOUVOIR

- **Proposition n° 26 :** renforcer la sélectivité des promotions de grade.

- **Proposition n° 27 :** permettre l'accès à un cadre statutaire ou à un cadre d'emplois de catégorie supérieure sur la base d'une sélection professionnelle modernisée se substituant au concours interne.

- **Proposition n° 28 :** doter chaque organe employeur (ministère, service déconcentré, établissement public administratif) de commissions administratives paritaires permettant de statuer sur les promotions de l'ensemble de ses agents.

RÉMUNÉRER

- **Propositions n° 29 :** distinguer, dans la rémunération des agents, une composante liée au grade et une autre liée à l'emploi.

- **Proposition n° 30 :** personnaliser la rémunération fonctionnelle en tenant compte de la difficulté du poste et des résultats de l'agent.

- **Proposition n° 31 :** mener une politique sociale exemplaire dans la fonction publique.

FORMER

- **Proposition n° 32 :** optimiser le réseau des écoles de formation de la fonction publique.

- **Proposition n° 33 :** développer des formations notamment aux moments clés de la carrière.

INFORMER

- **Proposition n° 34 :** faire de l'information un outil important de la gestion des ressources humaines des collectivités publiques.

ORIENTATION STRATÉGIQUE N° VI : renforcer le pilotage général de la fonction publique

- **Proposition n° 35 :** renforcer le rôle de la direction générale de la fonction publique et la rattacher directement au ministre chargé de la fonction publique.
- **Proposition n° 36 :** permettre un véritable suivi interministériel de l'encadrement supérieur de l'État.
- **Proposition n° 37 :** aller vers une plus grande responsabilité des chefs de service en matière de gestion des ressources humaines.
- **Proposition n° 38 :** mieux associer les employeurs territoriaux et hospitaliers à la définition de la politique de la fonction publique.
- **Proposition n° 39 :** créer une instance commune aux trois conseils supérieurs de la fonction publique.
- **Proposition n° 40 :** mobiliser tous les acteurs de la modernisation de la fonction publique selon une méthode similaire à celle retenue pour la réforme budgétaire (Lolf).

ANNEXE 2

Liste des membres de la conférence nationale

Présidents

• Éric WOERTH, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique

• André SANTINI, secrétaire d'État chargé de la fonction publique

Rapporteur général

• Jean-Ludovic SILICANI, conseiller d'État

Représentants des organisations syndicales de la fonction publique

• Gérard ASCHIERI, secrétaire général de la fédération syndicale unitaire (FSU)

• Charles BONISSOL, président des fonctions publiques de la confédération générale des cadres (CGC)

• Jean-Marc CANON, secrétaire général de l'union générale des fédérations de fonctionnaires de la confédération générale du travail (CGT)

• Élisabeth DAVID, secrétaire nationale services publics et fonction publique de l'union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

• Éric FRITSCH, secrétaire général de la fédération des fonctionnaires de la confédération française démocratique du travail (CFDT)

• Jean-Michel NATHANSON, délégué général de l'union syndicale solidaires fonctions publiques et assimilés

• Gérard NOGUES, secrétaire général de la fédération générale des fonctionnaires force ouvrière (FO)

• Bernard SAGEZ, président de la fédération santé et sociaux de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Représentants des employeurs publics

• Jacques-Alain BENISTI, président de la fédération des centres de gestion de la fonction publique territoriale

• Bernard DEROSIER, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)

• Claude EVIN, ancien ministre, président de la fédération hospitalière de France (FHF)

• Claudy LEBRETON, président de l'assemblée des départements de France (ADF)

- Georges-Daniel MARILLIA, président du conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH)
- Jacques PELISSARD, président de l'association des maires de France (AMF)
- Alain ROUSSET, président de l'association des régions de France (ARF)

Grands témoins

- Franco BASSANINI, ancien ministre italien de la fonction publique
- Jean-Paul DELEVOYE, ancien ministre de la fonction publique, médiateur de la République
- Marcel GAUCHET, philosophe et historien
- Noëlle LENOIR, ancien ministre, avocate
- Henri PROGLIO, président-directeur général de Veolia Environnement
- Geoffroy ROUX de BEZIEUX, président de l'association Croissance Plus
- Louis SCHWEITZER, président de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde)
- Bernard SPITZ, associé gérant de la société BS Conseil

Membres associés

Les confédérations nationales de salariés (CFDT, CFTC, CGC, CGT, FO) et patronales (CGPME, Médef, Union professionnelle artisanale), ainsi que le centre national de la fonction publique territoriale ont été associés aux travaux de la conférence nationale. Parmi ces organisations, trois ont désigné en leur sein un représentant spécifiquement chargé du suivi des travaux de cette conférence :

- Henri JOSSERAN (CGPME)
- Anousheh KARVAR (CFDT)
- Jean-Luc PLACET (MEDEF)

ANNEXE 3

Personnes auditionnées et/ou rencontrées par Jean-Ludovic Silicani

Membres de la conférence nationale

Éric WOERTH	ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique
André SANTINI	secrétaire d'État chargé de la fonction publique
Gérard ASCHIERI	secrétaire général de la fédération syndicale unitaire (FSU)
Franco BASSANINI	ancien ministre italien de la fonction publique
Jacques-Alain BENISTI	président de la fédération des centres de gestion de la fonction publique territoriale
Charles BONISSOL	président des fonctions publiques de la confédération générale des cadres (CGC)
Jean-Marc CANON	secrétaire général de l'union générale des fédérations de fonctionnaires de la confédération générale du travail (CGT)
Elisabeth DAVID	secrétaire nationale services publics et fonction publique de l'union nationale des syndicats autonomes (UNSA)
Jean-Paul DELEVOYE	ancien ministre de la fonction publique, médiateur de la République
Bernard DEROSIER	président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)
Claude EVIN	ancien ministre, président de la fédération hospitalière de France (FHF)
Éric FRITSCH	secrétaire général de la fédération des fonctionnaires de la confédération française démocratique du travail (CFDT)
Marcel GAUCHET	philosophe et historien
Henri JOSSERAN	mandataire national de la confédération générale des PME, membre associé de la conférence au titre de la CGPME
Anousheh KARVAR	secrétaire nationale de la CFDT, membre associé de la conférence au titre de la CFDT

Noëlle LENOIR	ancien ministre, avocate
Georges-Daniel MARILLIA	président du conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH)
Jean-Michel NATHANSON	délégué général de l'union syndicale SOLIDAIRES fonctions publiques et assimilés
Gérard NOGUES	secrétaire général de la fédération générale des fonctionnaires force ouvrière (FO)
Jacques PELISSARD	président de l'association des maires de France (AMF)
Jean-Luc PLACET	Président-directeur général de la société IDRH, membre associé de la conférence au titre du Médef
Henri PROGLIO	président directeur général de Veolia Environnement
Geoffroy ROUX de BEZIEUX	président de l'association Croissance Plus
Bernard SAGEZ	président de la fédération santé et sociaux de la confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)
Louis SCHWEITZER	président de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde)
Bernard SPITZ	associé gérant de la société BS Conseil

Ministres – anciens ministres – parlementaires

Jérôme CHARTIER	député du Val-d'Oise
Gérard LARCHER	ancien ministre, sénateur des Yvelines
Anicet LE PORS	ancien ministre de la fonction publique
Michel PIRON	député du Maine-et-Loire
Hugues PORTELLI	sénateur du Val-d'Oise
Jean PRORIOL	député de la Haute-Loire
Michel SAPIN	ancien ministre, député de l'Indre
Philippe SEGUIN	ancien ministre de la fonction publique, premier président de la Cour des comptes
Éric STRAUMANN	député du Haut-Rhin

Partenaires sociaux – syndicats et associations des personnels de la fonction publique

Organisations syndicales de la fonction publique

François CAMATTE	représentant de la CGT – service public territorial

Françoise GENG	représentant de la CGT – fédération santé action sociale
Patrick GUYOT	vice-président des fonctions publiques de la CGC
François JABOEUF	représentant de la CFDT – finances et affaires économiques
Mylène JACQUOT	représentant des syndicats généraux de l'éducation nationale (SGEN – CFDT)
Brigitte JUMEL	représentant de l'union des fédérations des fonctions publiques et assimilées (UFFA-CFDT)
Denis LEFEBVRE	secrétaire général de la CFTC-FAE (fonctionnaires et agents de l'État)
Michel MOREAU	président de la CFTC-FAE
Xavier NAU	représentant de la CFDT (formation et enseignement privé)
Jean-Marie TAUZIEDE	permanent fédéral de la CFTC – santé et sociaux

Associations de fonctionnaires

Jean-Christophe BAUDOUIN	président de l'association des administrateurs territoriaux de France
Christian BOSSE	président de l'association des ingénieurs territoriaux de France
Gilles du CHAFFAUT	vice-président de l'association des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des régions et des départements
Laurence CHENKIER	membre du bureau syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDG)
Ivan FAUCHEUX	représentant du président du syndicat des ingénieurs du corps national des mines et du président de la fédération des grands corps techniques de l'État
Georges-Henri FLORENTIN	secrétaire du groupe des associations de la haute fonction publique (G16), représentant du président du syndicat des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts
Pascal PENAUD	président du syndicat des membres de l'Inspection générale des affaires sociales
Jean POULIT	président du G16
Claudine RENOU-FAGES	présidente de l'union syndicale des administrateurs civils

Autres personnes

Frédéric ALADJIDI	directeur, adjoint au directeur général de l'administration et de la fonction publique
Christine d'AUTUME	chef de service de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins
Olivier BARBEROT	directeur des ressources humaines de France Télécom
Marc-Olivier BARUCH	professeur à l'université de Paris V
Jean BASSERES	secrétaire général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, puis chef de l'inspection générale des finances
Colette BEC	professeur à l'université de Paris V
Marie-Claude BLAIS	maître de conférences à l'université de Rouen
Jean-Claude BOUAL	chargé de mission au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
Bernard BOUCAULT	directeur de l'école nationale d'administration
Jean-René BRUNETIERE	inspecteur général de l'équipement
Jean-Luc BUSSIER	directeur des ressources humaines d'Axa
Yves CANNAC	président du club de la réforme de l'État, membre du conseil économique et social
Geoffrey CARPENTIER	directeur des ressources humaines de HR Valley
Henri de CASTRES	président du directoire, Axa
Guillaume de CHANLAIRE	sous-directeur à la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins
Jacques CHARLOT	directeur général du centre national de la fonction publique territoriale
Pierre COILBAULT	directeur général du conseil supérieur de la fonction publique territoriale
Michel COTTEN	trésorier payeur général honoraire
Gilles DA COSTA	directeur de l'Institut national des études territoriales et directeur général adjoint du centre national de la fonction publique territoriale
Françoise DESCAMPS-CROSNIER	membre du bureau de l'association des maires de France
Corinne DESFORGES	inspectrice générale de l'administration

Bernard DREYFUS	délégué auprès du médiateur de la République
Anne DUTHILLEUL	membre du conseil économique et social, présidente du conseil d'administration de l'Erap
Gabriel ECKERT	professeur à l'université de Strasbourg III
Joël FILY	directeur de l'administration de la police nationale
Isabelle FORTIER	professeur à l'école nationale d'administration au Québec
Marie GARIAZZO	directeur d'études à l'Ifop
Pierre GIACOMETTI	directeur général de l'institut Ipsos
Patrick GIBERT	professeur à l'université de Paris X
Pascal GIRAULT	sous-directeur à la direction générale des collectivités locales
Michel GUENAIRE	avocat, essayiste
Michel HAINQUE	chef de service à la direction générale de la modernisation de l'État
Jean-Yves HOCQUET	directeur adjoint de l'agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations
Xavier HURSTEL	sous-directeur à la direction du budget
Yves HUSSENOT	président de l'association des usagers de l'administration
Hélène JACQUOT-GUIMBAL	directeur des ressources humaines du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
Edward JOSSA	directeur général des collectivités locales
Philippe JOSSE	directeur du budget
Serge LASVIGNES	secrétaire général du gouvernement
Daniel LAURENT	directeur des études, Institut Montaigne
Benoît LECLERCQ	directeur général de l'assistance publique – hôpitaux de Paris
Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES	professeur à l'université de Paris II
Foucault LESTIENNE	directeur des ressources humaines de La Poste
Philippe LEVEQUE	directeur de projet en charge des relations sociales au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Christine LE BIHAN-GRAF	secrétaire général du ministère de la culture et de la communication
Thierry LE GOFF	directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale
Martine LOMBARD	professeur à l'université de Paris II
Bernadette MALGORN	secrétaire générale du ministère de l'Intérieur
Philippe MANIÈRE	directeur général, Institut Montaigne
Étienne MARIE	directeur de l'administration générale, du personnel et du budget du ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative
Jean MARIMBERT	directeur de l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
Francis MASSE	secrétaire général de la direction générale de l'aviation civile
Ghislaine MATRINGE	directrice de l'encadrement au ministère de l'éducation nationale
François-Daniel MIGEON	directeur général de la modernisation de l'État
Bertrand MOINGEON	directeur des ressources humaines de HEC
François NOGUE	directeur des ressources humaines de la SNCF
Guy PARAYRE	directeur général de la gendarmerie nationale
Philippe PARINI	receveur général des finances, puis directeur général des finances publiques
Grégoire PARMENTIER	sous-directeur à la direction générale de l'administration et de la fonction publique
Bernard PECHEUR	ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique
Paul PENY	directeur général de l'administration et de la fonction publique
Bernard PHILIPPE	directeur des ressources humaines de la fédération nationale du Crédit agricole
Elsa PILICHOWSKI	administrateur à l'OCDE
Christian PIOTRE	secrétaire général du ministère de la défense
Marcel POCHARD	ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique
Annie PODEUR	directrice de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

Bertrand de QUATREBARBES	président de France Qualité publique
Philippe RAYNAUD	professeur à l'université de Paris II
Jacky RICHARD	ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique
Jacques ROUDIERE	directeur des ressources humaines du ministère de la défense
Véronique ROUZAUD	directeur des ressources humaines de Veolia
Jean-Marc SAUVE	vice-président du Conseil d'État
Bertrand SCHMELTZ	directeur des ressources humaines au ministère de l'intérieur, de l'outre-Mer et des collectivités territoriales
Pierre SIMON	président de la chambre de commerce et d'industrie de Paris
Dominique SORAIN	secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche
Colin TALBOT	professeur à l'université de Manchester
Sylvie TROSA	chargée de mission à l'institut de la gestion publique et du développement économique
Jean-François VERDIER	directeur des ressources humaines au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi
Françoise WAINTROP	chargée de mission à la direction générale de l'administration et de la fonction publique
Willy ZIMMER	professeur à l'université de Strasbourg III

ANNEXE 4

Synthèse du débat public 1er octobre 2007 – 3 mars 2008

Les principes du dispositif

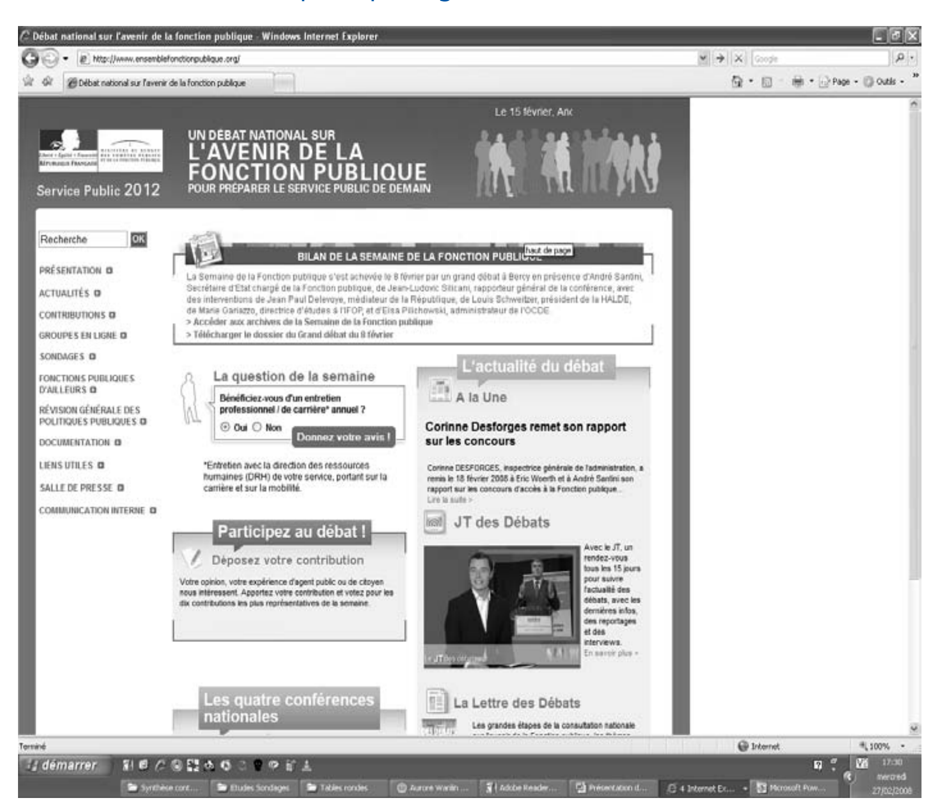
Le 1er octobre 2007, un débat national sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique était lancé en présence du premier ministre, François Fillon, du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Éric Woerth, et du secrétaire d'État chargé de la fonction publique, André Santini.

Une démarche inédite

La fonction publique est au cœur de l'histoire politique et sociale française. L'objectif de la conférence nationale était de la revisiter face aux nouvelles attentes des usagers et de la société.

Cela exigeait de mettre en œuvre une démarche inédite de consultation nationale. Pour la première fois, tous les fonctionnaires et usagers ont eu l'opportunité d'exprimer leurs attentes, leurs opinions et leurs recommandations afin de contribuer à construire la fonction publique de demain.

Un site entièrement dédié au dispositif : www.ensemblefonctionpublique.org



Avec plus de 300000 visiteurs uniques du 1er octobre 2007 au 3 mars 2008, et 20000 contributions, le site www.ensemblefonctionpublique.org a joué un rôle clé dans ce dispositif. Toutes les informations sur le dispositif, les sondages et études sur la fonction publique, les communiqués et dossiers de presse ainsi que les comptes-rendus des différents événements y sont disponibles.

Les internautes pouvaient régulièrement regarder sur le site un « Journal télévisé des débats » qui reprenait les moments forts du dispositif, avec des interviews des participants aux groupes de travail, des experts ou des usagers.

Chacun, fonctionnaire comme usager, pouvait également participer au débat en envoyant sa propre contribution ou en participant à des groupes de discussion en ligne. Les internautes pouvaient aussi voter pour les meilleures contributions. Chaque semaine, un mini-sondage était mis en ligne, avec des questions telles que « Bénéficiez-vous d'un entretien professionnel/de carrière annuel ? ».

De nombreuses occasions de débattre et de se rencontrer

L'objectif central du dispositif était avant tout de multiplier les occasions pour les fonctionnaires et les usagers de s'exprimer sur le sujet de la réforme de la fonction publique et de faire part de leurs recommandations.

Ainsi ont été organisés : des séances plénières avec les membres permanents, trois conférences sociales, quatre conférences régionales, des groupes de travail avec des usagers et des fonctionnaires, des tables rondes, des auditions individuelles, des rencontres avec des parlementaires, des déplacements des ministres et une semaine de la fonction publique.

Des séances plénières avec les membres permanents

Cinq séances plénières avec les membres permanents ont eu lieu afin de faire le point sur les débats et approfondir quelques grands thèmes au cœur du chantier de rénovation engagé :
- 1er octobre 2007 : séance d'ouverture ;
- 30 novembre 2007 : point d'étape sur le dispositif ;
- 19 décembre 2007 : séance plénière sur les valeurs de la fonction publique ;
- 21 janvier 2008 : séance plénière sur les missions de la fonction publique ;
- 25 février 2008 : séance plénière sur les métiers de la fonction publique.

À chacune de ces conférences, des personnalités qualifiées étaient invitées afin de fournir un « regard extérieur » sur les débats.

Une série de conférences sociales et régionales

Trois conférences sociales avec les partenaires sociaux

Trois conférences sociales se sont tenues à Paris à l'automne 2007, avec les syndicats. Elles ont porté sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires, le dialogue social et les parcours professionnels dans la fonction publique.

Quatre conférences régionales avec des fonctionnaires et élèves fonctionnaires

Chaque mois, pendant cinq mois, les ministres, Éric Woerth et André Santini, se sont rendus en région afin de rencontrer fonctionnaires et élèves fonctionnaires et débattre avec eux des grandes thématiques au cœur de ce chantier de la rénovation de la fonction publique :

1. conférence du 24 octobre 2007, à Rennes, à l'ENSP (école nationale de la santé publique), sur « l'égalité d'accès et diversité dans la fonction publique » ;
2. conférence du 23 novembre 2007, à Poitiers, à l'ESEN (École supérieure de l'éducation nationale), sur la « fonction publique et innovation » ;
3. conférence du 20 décembre 2007 à Strasbourg, en présence de N. Lenoir, ancien ministre chargée des affaires européennes, à l'ENA (École nationale d'administration), sur le « service public et la fonction publique en Europe » ;
4. conférence du 18 janvier à Metz, à l'IRA (institut régional d'administration), sur « la mobilité dans la fonction publique ».

Des groupes de travail avec les fonctionnaires et les usagers

Une soixantaine de groupes de travail de trois formats différents ont été organisés :

– des groupes de travail de fonctionnaires des trois fonctions publiques ;
– des groupes de travail avec des usagers ;
– des groupes de travail combinant fonctionnaires et usagers.

Les groupes de travail de fonctionnaires portaient soit sur des thématiques au cœur du débat (mobilité, égalité d'accès...) soit sur les métiers de la fonction publique (santé, police...).

Certains de ces groupes furent animés par le rapporteur scientifique du dispositif, Catherine Fieschi, notamment un groupe composé de fonctionnaires en fin de carrière et de jeunes fonctionnaires destiné à confronter leurs regards et expériences de la fonction publique.

Pour chaque conférence régionale, des ateliers thématiques et des groupes de travail se sont réunis en amont afin de définir des propositions concrètes à présenter aux ministres.

De nombreux groupes de travail ont aussi été organisés partout en France lors de la « semaine de la fonction publique » (voir ci-dessous).

Des tables rondes et rencontres

Les deux rapporteurs de ce dispositif, Jean-Ludovic Silicani et Catherine Fieschi, ont consulté un large public afin de recueillir le plus grand nombre d'opinions possibles.

À la rencontre de philosophes et sociologues : le 13 novembre, Jean-Ludovic Silicani et Marcel Gauchet, philosophe et grand témoin de la conférence nationale, organisaient une table ronde avec des historiens et des universitaires sur les principes et les valeurs de la fonction publique.

À la rencontre de chefs de grandes entreprises françaises : le 23 janvier, l'Institut Montaigne organisait un petit déjeuner-débat avec André Santini, Jean-Ludovic Silicani et les dirigeants de grandes entreprises françaises tels que Claude Bébéar, président du conseil de surveillance d'Axa, Michel Pébereau, président du conseil d'administration de BNP Paribas, Jean-René Fourtou, président du conseil de surveillance de Vivendi, Gilles Pélisson, directeur général d'Accor ou Henri de Castries, président du directoire d'Axa.

À la rencontre de spécialistes des réformes : le 25 janvier, une table ronde animée par Jean-Ludovic Silicani et Catherine Fieschi réunissait des experts étrangers venus faire part de leur expérience nationale en termes de réformes et des experts français. Étaient présents notamment Colin Talbot, professeur à l'université de Manchester, Isabelle Fortier, professeur à l'école nationale d'administration au Québec, Elsa Pilichowski de l'OCDE, Bernard Spitz, membre permanent de la conférence, Jean-Michel Lemoyne de Forges et Martine Lombard, professeurs de droit public à l'université Panthéon Assas.

À la rencontre de directeurs des ressources humaines : le 8 février était organisée une table ronde animée par Jean-Ludovic Silicani et Noëlle Lenoir, afin de lancer un comité DRH (voir ci-dessous) avec des directeurs de ressources humaines des secteurs public et privé tels que Véronique Rouzaud (Veolia), Olivier Barberot (France Télécom), François Nogue (SNCF), Benoît Leclerc (assistance publique – hôpitaux de Paris) et Paul Pény, (directeur général de l'administration et de la fonction publique).

À la rencontre des associations d'usagers : le 15 février était organisée une table ronde animée par Catherine Fieschi avec des associations d'usagers afin de discuter de la qualité du service rendu par la fonction publique.

Des auditions individuelles

Une centaine d'auditions ont été organisées par le rapporteur général de la conférence, Jean-Ludovic Silicani. Ainsi, un grand nombre de personnalités qualifiées, anciens ministres et députés, syndicalistes, directeurs ou secrétaires généraux des administrations centrales et de la fonction publique territoriale et hospitalière, ainsi que les membres permanents ont pu faire part de leurs opinions et recommandations pour la réforme de la fonction publique.

Des rencontres avec une cinquantaine de parlementaires

Les ministres, Éric Woerth et André Santini, ont également rencontré à plusieurs reprises des parlementaires (une cinquantaine au total) afin de discuter des débats en cours et recueillir leurs avis sur les réformes engagées et à venir.

Des déplacements des deux ministres, Éric Woerth et André Santini

Les deux ministres sont aussi allés à la rencontre des fonctionnaires sur le terrain, afin de discuter avec des équipes ayant mené des expériences innovantes.

Ainsi, le 12 novembre 2007, le ministre Éric Woerth et Fadela Amara, secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville, se rendaient à Bobigny, en compagnie

de Richard Descoings, pour rencontrer des élèves bénéficiant de la convention d'éducation prioritaire de Sciences-Po.

Le 13 novembre 2007, le secrétaire d'État André Santini s'est rendu au service des urgences de l'hôpital Beaujon de Clichy, service qui est parvenu à réduire le temps d'attente des patients de 30 %.

Le 21 novembre 2007, Rachida Dati, ministre de la justice, lançait en présence d'André Santini, un plan d'action 2008-2010 de son ministère pour le recrutement des personnes handicapées.

Le 28 novembre 2007, en présence d'André Santini et de Valérie Létard, secrétaire d'État chargée de la solidarité, André Rossinot, président du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et Patrick Gohet, délégué interministériel aux personnes handicapées, signaient une convention cadre pour développer les formations en faveur des personnes handicapées dans les collectivités territoriales.

Le 18 janvier 2008, André Santini rencontrait plusieurs stagiaires en formation au sein du centre interarmées de reconversion (CIR) de Metz. Le CIR est chargé de réaliser le bilan professionnel, d'orienter et de former les militaires en cours de reconversion dans le civil.

Le 1er février 2008, Éric Woerth et André Santini sont intervenus au salon de l'emploi public pour souligner l'ambition du gouvernement de « construire une fonction publique de métiers » et remettre le prix de l'emploi public.

Le 4 février 2008, André Santini s'est rendu à la préfecture de Val-de-Marne, afin de visiter plusieurs services qui ont mis en place une démarche d'ensemble visant à améliorer les conditions de travail des agents et la qualité de service rendu aux usagers (diminution des temps d'attente, développement de la dématérialisation).

Le 7 février, Éric Woerth et André Santini se sont également rendus respectivement à Londres et à Berlin afin de mettre en perspective les efforts du gouvernement français en termes de réforme et tirer les leçons de l'expérience de ces deux pays.

Des *chats* des deux ministres, Éric Woerth et André Santini

Cinq *chats* ont également été organisés avec les deux ministres :
- le 10 octobre 2007, André Santini faisait un *chat* sur le site de *Challenges ;*
- le 19 novembre 2007, Éric Woerth faisait un *chat* sur le site de *20 Minutes ;*
- le 3 décembre 2007, André Santini faisait un *chat* sur le site de *Les Échos ;*
- le 1er février, André Santini faisait un *chat* sur le site forum.gouv.fr ;
- le 4 février 2008, André Santini faisait un *chat* sur le site de *Libération.*

Parallèlement, deux forums ont été ouverts sur le site du Premier ministre www.premier-ministre.gouv.fr sur le dispositif, l'un du premier octobre au 21 décembre 2007, le second, pendant la semaine de la fonction publique, du 1er au 8 février 2008.

En point d'orgue, la semaine de la fonction publique du 1er au 8 février 2008

La semaine de la fonction publique s'est déroulée du 1er au 8 février dans toute la France et s'est achevée par un grand débat à Paris, le vendredi 8 février, en présence d'André Santini.

Au cours de cette semaine, des groupes de travail, composés de fonctionnaires et d'usagers, ont été organisés dans toute la France sur deux thématiques principales : La « qualité du service public » et les « parcours professionnels dans la fonction publique ».

Chaque jour, des groupes en ligne ont été organisés sur le thème de la qualité du service public sur le site Internet www.ensemblefonctionpublique.org. Le site s'est aussi fait le témoin de cette semaine spéciale, en rendant compte quotidiennement de l'avancement des débats.

Une synthèse de tous ces débats a été présentée lors de la conférence de clôture du 8 février à André Santini, en présence de représentants des groupes de travail.

Jean-Paul Delevoye, ancien ministre de la fonction publique et actuel médiateur de la République, Louis Schweitzer, président de la Halde (haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité), et Jean-Ludovic Silicani, rapporteur général du débat national sur l'avenir de la fonction publique sont aussi intervenus à cette occasion.



Un comité DRH

Un comité des directeurs de ressources humaines (DRH) publics et privés a été installé le 8 février installé, afin de remplir deux objectifs principaux : alimenter la réflexion sur la gestion des ressources humaines et d'échanger sur les bonnes pratiques existantes, contribuer sur la durée à la mise en œuvre de la réforme en accompagnant les DRH des ministères dans la transformation de la fonction publique.

Un succès réel

Un grand nombre de participants

Du 1er octobre au 3 mars :
– plus de 300 000 visiteurs uniques sur le site www.ensemblefonctionpublique.org;
– plus de 2000 fonctionnaires rencontrés lors des conférences régionales et des déplacements des ministres.

Un grand nombre de contributions écrites

En cinq mois, près de 20 000 contributions écrites ont été reçues :
– 8 793 sur le site www.ensemblefonctionpublique.org;
– 2 560 contributions reçues lors des 8 groupes en ligne ;
– 885 contributions reçues lors des 59 groupes de travail ;
– 7 500 contributions recueillies auprès de 2 500 fonctionnaires et de 5 000 usagers lors d'une grande étude Ifop.

Synthèse des contributions des participants au débat public

Champ du débat et méthodologie des contributions

Champ du débat

Pendant cinq mois, 5 grands canaux ouverts pour participer au débat :
• des sondages effectués auprès d'échantillons représentatifs de fonctionnaires et d'usagers : 4 sondages effectués auprès d'échantillons représentatifs pour un total de 7 811 fonctionnaires et usagers ;
• les sites www.ensemblefonctionpublique.org et sur le forum dédié au débat sur la fonction publique
– plus de 300 000 visiteurs uniques,
– 11 750 contributions recueillies en ligne ;
• les groupes d'études menés auprès d'échantillons représentatifs de fonctionnaires des trois fonctions publiques et des trois catégories : 8 250 contributions recueillies ;
• des déplacements et rencontres des ministres : 30 déplacements et rencontres des ministres, dont 4 conférences régionales avec 300 fonctionnaires chacune et 1 grand débat de synthèse à Paris, pour plus de 2 000 fonctionnaires rencontrés ;
• des auditions et des tables rondes menées par Jean-Ludovic Silicani auprès de personnalités qualifiées : plus de 100 auditions menées depuis le 1er octobre.

Méthodologie des contributions

1ère étape Sonder les usagers et les fonctionnaires	*2ème étape* Identifier les thèmes majeurs	*3ème étape* Recenser les propositions
4 sondages effectués auprès d'échantillons représentatifs de 7 811 fonctionnaires et usagers	**5 thématiques identifiées à partir des résultats de ces sondages**	**21 184 contributions reçues**
▪ Sondage TNS-Sofres - Les Français et la réforme de l'État - Septembre 2007 (1 000 usagers)	▪ Une fonction publique plus égalitaire et plus ouverte / un concours réformé	▪ **8 793 contributions** spontanées reçues sur le site www.ensemblefonctionpublique.org
▪ Observatoire de la Fonction Publique - Sondage IPSOS - Octobre 2007 (5 000 fonctionnaires)	▪ Une fonction publique plus performante et mieux managée	▪ **2 560** contributions reçues lors des 8 groupes en ligne organisés avec une moyenne de 80 participants (usagers et fonctionnaires)
▪ Le regard des agents sur le processus de modernisation de la Fonction publique - Sondage IFOP - Novembre 2007 (809 fonctionnaires)	▪ Une fonction publique permettant des parcours professionnels sur l'ensemble des trois Fonctions publiques / une mobilité facilitée et encouragée	▪ **885** contributions reçues lors des 59 groupes de travail organisés avec une quinzaine de fonctionnaires des 3 Fonctions publiques et des 3 catégories (échantillon représentatif)
▪ Observatoire de la Fonction Publique - Sondage IPSOS - Novembre 2007 (1 002 fonctionnaires)	▪ Une fonction publique plus à l'écoute des usagers	▪ **1 500** contributions recueillies lors des conférences régionales à Rennes, Poitiers, Strasbourg, Metz et Paris (moyenne de 300 fonctionnaires par conférence)
	▪ Une fonction publique aux principes d'action communs	▪ **7 500** contributions recueillies auprès de 2 500 fonctionnaires et de 5 000 usagers lors d'une grande étude IFOP (Le regard du grand public et des fonctionnaires sur les valeurs et les évolutions de la fonction publique - Février 2008)

Cinq grandes thématiques identifiées

- Une fonction publique plus ouverte/des concours réformés
- Une fonction publique plus performante et mieux managée
- Une fonction publique permettant des parcours professionnels au sein de ses trois composantes (État, territorial, hôpitaux)/une mobilité facilitée et encouragée
- Une fonction publique plus à l'écoute des usagers
- Une fonction publique aux valeurs et aux principes d'action communs

Thématiques	Objectifs/attentes
Égalite d'accès	• Mieux prendre en compte les compétences dans le recrutement • Favoriser la diversité et le respect de la non-discrimination • Informer et communiquer sur les métiers de la fonction publique
Management	• Former et recruter des managers • Professionnaliser l'évaluation • Responsabiliser l'agent, le motiver • Professionnaliser les fonctions RH
Parcours professionnels/mobilité	• Faciliter et accompagner la mobilité entre les fonctions publiques • Faciliter et accompagner la mobilité public/privé • Développer l'information et la communication
Qualité du service	• Professionnaliser/améliorer l'accueil du public • Personnaliser le traitement de l'usager • Impliquer l'usager • Simplifier les procédures : généraliser les démarches sur le Web, généraliser les guichets uniques
Principes d'action	• Donner un sens à l'action • Se fixer des standards de fonctionnement • Responsabiliser • Se comparer • Valoriser et communiquer • Innover • Mutualiser

Les propositions résultant du débat public (classées par thématiques)

Égalité d'accès

Objectifs/attentes	Propositions
Mieux prendre en compte les compétences dans le recrutement	• Axer les concours sur les compétences pratiques des candidats • Intégrer de nouvelles épreuves types cas pratiques, notes administratives, simulation à l'oral, rapports et dossiers • Former des examinateurs des jurys à l'évaluation des acquis professionnels
Favoriser la diversité et le respect de la non-discrimination	• Instaurer la parité hommes/femmes des examinateurs dans les jurys de concours • Élargir les initiatives de recrutement vers les populations défavorisées (type Pacte) • Développer le télétravail et faciliter les possibilités de travail à temps partiel, par exemple pour les personnes avec enfants à charge • Développer des modes de garde, par exemple des crèches aux horaires décalés • Développer une communication spécifique à destination des personnes pouvant bénéficier de postes réservés (travailleurs handicapés) ... • Confier des missions spécifiques et adaptées aux seniors (du privé ou du public), par exemple tutorat de jeunes sans qualification • Fixer un niveau maximal de diplômes pour les concours destinés en priorité aux personnes peu qualifiées
Informer et communiquer sur les métiers de la fonction publique	• Informer sur les métiers de la fonction publique dès le collège, en associant les conseillers d'orientation • Développer la communication sur les métiers de la fonction publique (presse, salons, campagne de publicité) • S'appuyer sur le secteur associatif pour informer via des partenariats

Management

Objectifs/attentes	Propositions
Former et recruter des managers	• Intégrer dans le recrutement des managers les critères suivants : prise de risque, sens du service public et capacités managériales, via des épreuves de mises en situation, de gestion de conflits et de conduite de projet • Développer les formations inter-administrations et déterminer un socle commun de formation pour les managers pour obtenir une harmonisation des méthodes de travail et de décision • Former les managers au management d'équipes • Mettre en place un passeport cadre permettant de suivre le parcours et la formation de chaque agent durant sa carrière
Professionnaliser l'évaluation	• Supprimer la notation actuelle au profit d'une évaluation sur la base de critères (exemple : critère de l'importance de la valeur produite, ou la performance et non en fonction du nombre de personnes encadrées et du budget dépensé) • Définir des indicateurs de résultats et non de moyens et les évaluer à chaque niveau de la structure hiérarchique • Créer des fiches de poste pour chaque métier afin d'établir des bases plus objectives à l'évaluation professionnelle • Former chaque manager au système d'évaluation • Mener les évaluations à la fois par le responsable hiérarchique et dans certains cas par une tierce personne extérieure au service ou par un supérieur hiérarchique • Réaliser un questionnaire pour que les équipes puissent évaluer les méthodes de leurs managers
Responsabiliser l'agent, le motiver	• Favoriser le travail en mode projet • Mettre en œuvre un cadre de fonctionnement avec des objectifs, des indicateurs, des primes et un calendrier • Gérer les carrières des agents individuellement en fixant des objectifs précis et en récompensant/sanctionnant les résultats • Généraliser le système des primes à toutes les administrations et collectivités • Intéresser financièrement les fonctionnaires à l'amélioration de la qualité
Professionnaliser les filières RH	• Créer ou développer, partout, la fonction DRH avec des spécialistes, des méthodes et des moyens • Mettre en place une GPEEC (gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences) pour l'ensemble des agents

Mobilité

Objectifs/attentes	Propositions
Faciliter et accompagner la mobilité entre les fonctions publiques	**Faciliter** • Créer des filières « métier » pour permettre un recrutement axé sur les compétences et faciliter la mobilité entre les trois fonctions publiques • Accorder la mobilité hors commission administrative paritaire (CAP) • Harmoniser les rémunérations/avantages entre les trois fonctions publiques • Mettre en place des passerelles entre les trois fonctions publiques • Valoriser la mobilité entre fonctions publiques dans le parcours de carrière du fonctionnaire par exemple en créant un lien entre l'avancement et la mobilité • Supprimer la nécessité d'obtenir l'accord de l'administration d'origine pour accéder à un autre poste • Faciliter le rapprochement du conjoint de l'agent lors d'une mobilité • Pouvoir partager son temps plein entre deux administrations • Rendre la mobilité possible tout au long de la carrière **Accompagner** • Créer un service centralisé de professionnels RH (au niveau du département ou du préfet de région) dédié aux mutations, formations et évolutions de carrières au sein de la fonction publique • Donner à chaque fonctionnaire un « référent carrière », professionnel des ressources humaines, pour l'aider à s'orienter et réaliser un bilan de compétence • Accompagner la reconversion suite à un bilan de compétences, le cas échant
Faciliter et accompagner la mobilité public/privé	• Créer une cellule de mobilité pour gérer un projet mobilité vers le privé • Proposer des formations diplômantes/qualifiantes reconnues dans le privé • Simplifier les procédures de détachement • Élaborer une convention de coopération entre les entreprises (privées et publiques) et les administrations • Permettre aux fonctionnaires d'exercer en même temps dans le secteur privé • Expérimenter l'apport de compétences extérieures pour chaque service et chaque direction • Valoriser la mobilité entre fonctions publiques ou entre fonction publique et secteur privé dans le parcours de carrière • Pouvoir entrer dans la fonction publique après un poste dans le privé par valorisation des acquis de l'expérience (VAE)
Développer l'information et la communication	• Répertorier l'ensemble des demandes de mobilité (par ancienneté, grade, poste) • Créer un site Internet regroupant l'ensemble des offres de la fonction publique • Renforcer la communication sur la mobilité et notamment les nouvelles mesures

Qualité de service

Objectifs/attentes	Propositions
Professionnaliser/ améliorer l'accueil du public	**Formation** • Favoriser une meilleure circulation de l'information, une meilleure orientation des usagers : des agents d'accueil mieux informés et mieux formés, des panneaux d'orientation à l'entrée de chaque service • Organiser des formations sur la qualité à tous les échelons de l'administration • Proposer aux agents des stages de formation aux techniques d'accueil, à la communication, au management participatif et aux cercles de qualité • Veiller à la polyvalence pour les agents qui accueillent le public et orientent les usagers • Former et sensibiliser à la diversité et à la non-discrimination les fonctionnaires qui sont en contact avec les usagers • Former l'ensemble des fonctionnaires à l'écoute et aux techniques permettant de trouver des solutions gagnant/gagnant **Organisation** • Aménager les horaires d'ouverture et d'accueil téléphoniques des administrations (7 h-20 h) pour répondre à l'évolution des modes de vie des usagers • Créer des guichets spécifiques pour les questions les plus demandées • Mettre en place un centre d'appels pour les réponses de 1er niveau de toutes les administrations • Simplifier l'utilisation des serveurs vocaux (limiter à trois niveaux) • Créer des préaccueils téléphoniques pour filtrer les communications et renvoyer rapidement l'usager vers le bon interlocuteur **Méthode** • Évaluer les documents administratifs par des groupes tests avant de les proposer aux usagers
Personnaliser le traitement de l'usager	• Développer le suivi des dossiers (avoir plus de numéros Verts, créer une hot line administrative...) • Avoir un interlocuteur défini, clairement identifié (exemple : courrier signé) • Généraliser la possibilité d'obtenir un rendez-vous avec l'agent ou le service gérant le dossier • Développer la proactivité : en cas de naissance ou de décès, par exemple, de fortes attentes s'expriment vis-à-vis d'une forme de prise en charge par l'administration (« c'est à l'administration de donner des conseils ») • Offrir un service personnalisé pour les usagers en difficulté

Qualité de service (suite)

Objectifs/attentes	Propositions
Impliquer l'usager	• Créer des groupes d'usagers volontaires pour chaque service public pour obtenir leur avis sur les prestations fournies • Réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des usagers et corriger les éventuelles carences mises en évidence • Associer les agents et les usagers à des groupes de travail sur la simplification des procédures, du langage et des méthodes de l'administration • Associer des usagers aux décisions d'organisation du service public tant au niveau local que national • Instaurer un poste de médiateur dans chaque administration • Créer des instances comprenant des usagers et des experts pour auditer les actions menées pour chaque service public
Simplifier les procédures : **– généraliser les démarches sur le Web** **– généraliser les guichets uniques**	• Faire figurer sur tous les documents administratifs les modes de recours possibles et faire clairement mention du médiateur • Créer un guide de l'administration : un guide mode d'emploi disponible sur Internet • Revoir l'ensemble du vocabulaire utilisé pour l'adapter au public **Généraliser les démarches sur le Web** • Mettre à disposition dans des lieux accessibles à tous des bornes Internet permettant l'accès aux sites Web des services publics • Créer un « e-guichet unique » commun à tous les services publics, où l'usager pourrait suivre en temps réel l'avancement de ses demandes ou dossiers et traiter les demandes les plus courantes 24h/24 • Généraliser la mise en ligne des imprimés administratifs • Privilégier la dématérialisation de l'envoi de documents avec signature cryptée • Instaurer un certificat numérique unique donnant un accès Web au dossier de l'usager pour différents services publics et organismes **Généraliser les guichets uniques** • Simplifier les accès au service public et interconnecter les services publics pour guider plus rapidement l'usager selon sa demande • Créer des guichets uniques tenus par des fonctionnaires polyvalents, par exemple dans les mairies
Promouvoir l'égalité d'accès sur tout le territoire	• Mettre à disposition dans des lieux accessibles à tous des bornes Internet permettant l'accès aux sites Web des services publics • Mettre en place, en province, des bus « guichet-unique » offrant un large panel de services administratifs • Avoir des services itinérants pour les personnes âgées • Créer des missions de « démarcheurs publics » allant chez les usagers pour les aider dans leurs démarches administratives ou tenant des permanences de proximité

Principe d'action

Objectifs/attentes	Propositions
Donner un sens à l'action	• Élaborer une charte des valeurs
Se fixer des standards de fonctionnement	• Décliner la charte Marianne pour chaque service public • Systématiser les objectifs qualité, instaurer des standards de qualité certifiés et audités régulièrement par des organismes indépendants (norme ISO) • Développer les instruments de mesures de la qualité du service public • Mettre fin à la pratique de dépenser pour avoir le même budget d'une année sur l'autre
Responsabiliser	• Responsabiliser l'administration en instaurant des pénalités en cas de faute ou d'erreur • Responsabiliser les fonctionnaires tant par rapport à leur hiérarchie que vis-à-vis des usagers • Donner plus d'autonomie (et de responsabilités) aux acteurs de terrain pour leur permettre de répondre plus rapidement au public, par exemple en réduisant les niveaux hiérarchiques • Créer des cercles de qualité d'agents pour réfléchir sur des propositions d'amélioration de la qualité dans les services
Se comparer	• Permettre aux administrations de s'inspirer davantage du secteur privé • Développer des liens d'échanges interministériels pour partager les bonnes pratiques en France et à l'étranger
Valoriser et communiquer	• Améliorer l'information sur le rôle et les compétences des services publics auprès des usagers • Communiquer sur les réformes abouties et leurs applications concrètes • Publier un baromètre qualité du service public • Élaborer et diffuser des rapports de performance du Service public • Créer une « newsletter » afin d'apporter à chacun une information synthétique et actualisée sur l'ensemble de ses droits et obligations • Créer un site présentant les meilleures pratiques des trois fonctions publiques avec les résultats obtenus en matière d'amélioration de la qualité, avec la possibilité d'échanger sur les sujets
Innover	• Promouvoir l'e-fonctionnaire travaillant via une plate-forme Web collaborative
Mutualiser	• Simplifier le découpage administratif et mutualiser les ressources • Développer des centres de ressource inter-collectivités qui géreraient des projets et des chantiers en commun • Permettre la mutualisation des ressources et des effectifs entre services et départements

ANNEXE 5

Le statut et la carrière des fonctionnaires

Du point de vue juridique, les fonctionnaires se distinguent des autres salariés par le fait que les différentes étapes de leur carrière professionnelle relèvent de règles spéciales, dérogeant au droit du travail, et fixées par le statut de la fonction publique. Cette situation trouve son fondement dans le lien indissociable qui unit les fonctionnaires au service public. Parce qu'il est l'instrument de l'intervention de la puissance publique dans la vie économique et sociale quotidienne du pays, le service public obéit à des exigences particulières et à des valeurs propres dont la mise en œuvre peut justifier la participation d'agents eux-mêmes soumis à un régime spécifique.

La longue genèse du statut général

Cette association des métiers du service public et d'un statut dérogatoire est solidement ancrée dans notre histoire, puisque, dès avant la Révolution, certains corps de fonctionnaires se voient dotés de statuts particuliers : c'est le cas du corps des ponts et chaussées, créé en 1747 par Trudaine, et du corps des mines, formé par l'école du même nom, fondée en 1783. Selon le *Dictionnaire étymologique de la langue française* (Robert), le mot « fonctionnaire » est employé pour la première fois par Turgot en 1770 : c'est celui qui occupe une fonction publique (sous-entendu payé par l'État et non titulaire d'une charge qu'il a achetée à l'État).

La Révolution marque une étape décisive dans la reconnaissance de cette position particulière des fonctionnaires au sein du corps social. En prévoyant que « tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents », l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne met pas seulement fin au système de la vente et de la transmission héréditaire des charges publiques qui caractérisait l'Ancien Régime : il pose aussi le fondement du principe aujourd'hui encore applicable selon lequel les fonctionnaires doivent être recrutés au regard de leur seul mérite. L'article 15, aux termes duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », fonde, d'une part, la responsabilité des fonctionnaires vis-à-vis de la collectivité, d'autre part, l'exigence particulière de transparence et de résultats qui doit s'attacher à leur action [1].

1. Exigence formalisée, notamment, dans le titre Ier, « de la liberté d'accès aux documents administratifs » de la loi nº 78-753 du 17 juillet 1978 et dans la loi nº 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Sous l'Empire sont menés les premiers efforts de rationalisation de la gestion des carrières des fonctionnaires. Au ministère de l'intérieur, un tableau d'avancement et de rémunérations de l'ensemble du personnel est mis au point. Les emplois y sont divisés en grades et classes, depuis le secrétaire général du ministère jusqu'aux expéditionnaires. Pour l'avancement, l'ancienneté de services prévaut sur le mérite. Dans le même temps, les fonctionnaires sont soumis à une discipline sévère inspirée de celle prévalant dans l'armée et doivent se consacrer pleinement au service de l'État. Les bases d'une fonction publique de carrière, professionnelle et soumise au principe hiérarchique, sont donc posées.

Dans le courant du XIXe siècle s'affirme l'idée que le régime juridique particulier dont bénéficient les fonctionnaires doit les protéger de l'arbitraire du pouvoir politique. Tout en demeurant soumis au principe hiérarchique et, par voie de conséquence, au gouvernement, les fonctionnaires, garants de la continuité de l'État, doivent être protégés contre les changements politiques. En témoigne, par exemple, l'affirmation par la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers de la distinction entre le grade, qui constitue la propriété de l'officier et dont il ne peut être privé qu'en cas de démission, de condamnation ou de destitution, et l'emploi, dont dispose l'autorité publique [2].

Mais la continuité de l'État a aussi ses contraintes. En témoignent les longs débats de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle sur le droit syndical des fonctionnaires. À la suite de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, les fonctionnaires revendiquent de pouvoir constituer des syndicats. Mais ce droit leur est longtemps refusé par les pouvoirs publics, qui voient dans le regroupement des fonctionnaires en syndicats la porte ouverte à des grèves dans la fonction publique, qui rompraient la continuité du service public. Le droit syndical ne sera finalement reconnu aux fonctionnaires qu'en 1946 [3].

Un ensemble de règles se constitue ainsi au fil des ans et des régimes politiques, qui définissent par stratification le droit applicable aux fonctionnaires. Mais une vision d'ensemble de ces règles manque. La nécessité de leur regroupement dans un statut général unique applicable à l'ensemble des fonctionnaires se fait de plus en plus sentir, mais certaines organisations syndicales, notamment la CGT, estiment que la soumission des fonctionnaires à un statut fixé par la loi les placera dans une situation plus défavorable, au regard notamment des droits syndicaux, qu'une convention collective négociée avec les pouvoirs publics sur le modèle pratiqué dans le secteur privé.

Survient alors la défaite de 1940. Le régime de Vichy reprend à son compte les débats de l'entre-deux-guerres pour édicter le premier statut général des fonctionnaires en 1941 [4]. Ce texte fait, comme on peut s'y attendre, peu de cas des droits des fonctionnaires, et énumère longuement, en revanche, leurs devoirs,

2. Loi du 19 mai 1834, articles 1er et 2.

3. Par la loi no 49-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, article 6.

4. Loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'État et des établissements publics de l'État.

lesquels impliquent, par exemple, l'autorisation de la hiérarchie pour se marier [5], la quasi-interdiction de toute activité politique, y compris en dehors du service [6], ou encore l'interdiction du droit de grève [7]. Ce texte illustre cependant, après la loi sur l'état des officiers de 1834, le lien historiquement incontestable entre une conception autoritaire de l'État et la soumission des fonctionnaires à un statut [8].

Les gouvernants de la Libération conservent l'idée d'un statut général des fonctionnaires, mais selon d'autres principes et avec une tout autre ampleur. Fruit du consensus entre le parti communiste et le MRP, la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires est préparée par le communiste Maurice Thorez, ministre d'État chargé de la fonction publique et rapportée à l'Assemblée par Yves Fagon, député MRP et ancien secrétaire général de la CFTC. Le statut de 1946 atteint trois objectifs : il regroupe, en premier lieu, en un texte unique l'ensemble des règles jusqu'ici éparses applicables aux fonctionnaires. Il précise également que le fonctionnaire se trouve vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire [9], par opposition au lien contractuel qui relie les salariés de droit privé à leur employeur. Il attribue enfin aux fonctionnaires le droit syndical et le droit de participer au fonctionnement des services auxquels ils appartiennent, par le biais de leurs représentants, dans le cadre des organismes paritaires [10].

L'ordonnance du 4 février 1959 n'apportera que des modifications de détail au statut de 1946 et il faudra attendre le début des années 1980 pour qu'une réforme d'ampleur soit entreprise en la matière, aboutissant au statut actuel.

Le statut général actuel

La réforme du statut général de 1946 est mise à l'ordre du jour après l'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981. Sa nécessité s'impose d'autant plus que la décentralisation opérée par la loi du 2 mars 1982 [11] pose avec acuité la question du régime juridique applicable aux agents des collectivités territoriales, le statut de 1946 ne s'appliquant qu'aux fonctionnaires de l'État. Le législateur va donc s'attacher à étendre le statut général aux fonctions publiques territoriale et hospitalière, afin de soumettre l'ensemble des fonctionnaires à un régime juridique cohérent.

5. Article 6.

6. Article 7.

7. Article 17.

8. Est révélatrice, de ce point de vue, la rédaction de l'article 4 : « Le fonctionnaire est soumis, dès son entrée dans les cadres, aux dispositions législatives et réglementaires régissant la fonction publique. »

9. Article 5 : « Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire. »

10. Articles 20, 21 et 22. Ces dernières dispositions ont été critiquées avec virulence par le professeur de droit public Jean Rivero dans une chronique publiée au *Recueil Dalloz* de 1947. Se revendiquant de l'idéologie libérale attachée à l'autonomie du droit de la fonction publique vis-à-vis du droit commun des travailleurs, le professeur Rivero voyait dans la reconnaissance du droit syndical aux fonctionnaires la fin du droit autonome de la fonction publique et l'alignement de celle-ci sur le droit commun.

11. Loi nº 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

En conséquence, le statut général comporte quatre lois : la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui constitue le titre I du statut, et s'applique à l'ensemble des fonctionnaires [12], la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, qui constitue le titre II du statut, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui constitue le titre III du statut, et la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, qui constitue le titre IV du statut.

L'application du statut général confère à la vie professionnelle des fonctionnaires quatre caractéristiques principales.

Premièrement, la relation professionnelle entre le fonctionnaire et son employeur n'est pas régie par un contrat. Comme le précise, dans des termes identiques à ceux du statut de 1946, le titre 1er du statut actuel, le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire [13]. Cette règle place le fonctionnaire dans une situation fondamentalement différente de celle des salariés des entreprises. Ces derniers sont unis à leur employeur par un contrat soumis aux règles du code du travail [14]. En revanche, pour les fonctionnaires, les conditions d'emploi sont fixées unilatéralement par l'employeur public qui peut les modifier dans l'intérêt du service sans qu'ils puissent invoquer un quelconque droit acquis au maintien de règles antérieures [15].

Deuxièmement, l'activité professionnelle des fonctionnaires est régie par la distinction du grade et de l'emploi [16]. Tandis que les salariés des entreprises sont recrutés pour un emploi précis spécifié par leur contrat de travail, les fonctionnaires sont recrutés, quant à eux, dans des corps dont les membres ont vocation à occuper plusieurs types d'emplois, c'est-à-dire de fonctions, selon les besoins définis par l'employeur public. L'appartenance du fonctionnaire à un corps lui confère donc la propriété d'un grade, mais n'implique pas son affectation sur une fonction précise. Ainsi, un fonctionnaire appartenant au corps des administrateurs civils, qui dispose, de ce fait, d'un grade dans ce corps, pourra occuper divers emplois de chef de bureau, de directeur ou de préfet durant sa vie professionnelle.

Troisièmement, la fonction publique française repose sur le système de la carrière. Le service public étant considéré, dans notre pays, comme fondamentalement différent du secteur privé, il a paru logique que celles et ceux qui font le choix d'y contribuer y consacrent l'intégralité de leur vie professionnelle. Dans la conception française, entrer dans la fonction publique ne consiste pas généralement à opter pour un parcours professionnel parmi d'autres, mais à décider de

12. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 3.
13. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 4.
14. Code du travail, article L. 1221-1 : « Le contrat de travail est soumis aux règles du droit commun.
15. Voir, par exemple, l'arrêt du Conseil d'État du 24 décembre 1937, *Sieur de la Bigne de Villeneuve*.
16. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 12 : « Le grade est distinct de l'emploi. »

consacrer toute sa vie active au service de l'intérêt général. En contrepartie de cet engagement, l'employeur public assure normalement au fonctionnaire un emploi pour l'ensemble de sa vie professionnelle. Une telle approche s'oppose, par exemple, à celle qui prévaut aux États-Unis, où la distinction entre service public et secteur privée est beaucoup plus atténuée : l'exercice dans la fonction publique peut parfaitement constituer une simple phase de la vie professionnelle et n'implique pas un choix de carrière définitif [17].

Quatrièmement, les fonctionnaires sont soumis à un régime particulier de droits et obligations. Parce que les fonctionnaires sont soustraits au droit commun du travail, soumis au principe hiérarchique et responsables du fonctionnement du service public, l'intervention du législateur ou du juge est nécessaire pour préciser l'étendue et la portée de leurs droits. Le chapitre II du titre Ier du statut général [18] est consacré à l'énumération des « garanties » dont bénéficient les fonctionnaires et au nombre desquelles figurent la liberté d'opinion, le principe de non-discrimination entre les sexes, le droit syndical et le droit de grève. Le service de l'intérêt général implique également la soumission à certaines obligations particulières rappelées dans le chapitre IV du titre Ier du statut général [19] : l'interdiction de l'exercice d'une activité professionnelle lucrative de caractère privé, le secret et la discrétion professionnels ou encore l'obéissance hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public [20].

La singularité de la situation des fonctionnaires par rapport aux autres salariés tient donc à la fois aux règles spécifiques qui leur sont applicables et au fait que ces règles ne sont pas fixées par un contrat mais prévues par la loi ou par des actes réglementaires. La prééminence de la loi dans la fixation du droit applicable aux fonctionnaires résulte d'ailleurs de la Constitution elle-même, qui prévoit que « la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État [21] ». Les fonctionnaires ne négocient donc pas avec leur employeur les conditions de leur activité professionnelle, mais doivent se conformer aux statuts que fixent le législateur et le pouvoir réglementaire.

17. La fonction publique aux États-Unis se caractérise, au contraire de la France, par un régime juridique proche du droit commun, l'existence d'une part importante de postes de fonctionnaires pourvus de façon discrétionnaire ou par l'élection et une affectation aux emplois en fonction d'une logique de missions à accomplir en non d'appartenance à un corps. Voir sur ces questions : Gwénaële Calvès, « La réforme de la fonction publique aux États-Unis : un démantèlement programmé ? », contribution au *Rapport public 2003 du Conseil d'État. Perspectives pour la fonction publique.*

18. Articles 6 à 11 *bis* A.

19. Articles 25 à 31.

20. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 28.

21. Constitution du 4 octobre 1958, article 34.

La pluralité des statuts

La fonction publique se caractérise par la diversité de ses métiers. L'exécution des prestations du service public administratif nécessite la participation d'un vaste éventail de professions, depuis les enseignants jusqu'aux ingénieurs en passant par les policiers. On se doute que l'ensemble de ces métiers ne peut pas être soumis aux mêmes règles. D'une part, en effet, on voit mal comment l'exercice par les militaires du droit de grève, pourtant garanti par le statut général, pourrait être compatible avec l'objectif assigné à la défense d'assurer en tout temps et en toutes circonstances la sécurité du territoire [22]. D'autre part, même lorsque l'exercice d'une profession est totalement compatible avec les règles édictées par le statut général, la spécificité de chaque métier implique la fixation de règles particulières, ou dérogatoires, qui ne relèvent pas du niveau de la loi, mais sont néanmoins nécessaires à l'encadrement juridique de l'activité concernée.

Plusieurs professions bénéficient donc de statuts autonomes, ce qui signifie qu'elles ne sont pas régies par les dispositions du statut général [23], mais soumises à des règles propres. Outre les militaires, dont le statut est fixé par le code de la défense [24], il s'agit des magistrats de l'ordre judiciaire, dont le statut est fixé, selon les articles 34 et 64 de la Constitution, par une loi organique [25], des fonctionnaires des assemblées parlementaires, dont le statut est fixé par le bureau de chaque assemblée après avis des organisations syndicales représentatives du personnel [26], et des praticiens hospitaliers, dont le statut est fixé par le code de la santé publique [27].

D'autres, et c'est la grande majorité des cas, relèvent de statuts particuliers prévus par le statut général [28]. Ils font normalement l'objet de décrets en Conseil d'État, mais peuvent relever de la loi lorsqu'il s'agit de déroger à certaines dispositions du statut général pour garantir l'indépendance d'une profession : c'est le cas des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel [29] et des magistrats des chambres régionales des comptes [30]. Des dérogations au statut général peuvent également être prévues par de simples décrets en Conseil d'État pour certains fonctionnaires de l'État, comme ceux recrutés par la voie de

22. Code de la défense, article L. 1111-1 : « La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population. » L'article L. 4121-4 du code de la défense prévoit donc logiquement que « L'exercice du droit de grève est incompatible avec l'état militaire. »

23. L'article 2 de la loi nº 83-634 du 13 juillet 1984 exclut d'ailleurs explicitement du champ d'application du statut les militaires, puisque la loi ne s'applique qu'aux fonctionnaires civils, les fonctionnaires des assemblées parlementaires et les magistrats de l'ordre judiciaire.

24. Articles L. 4111-1 à L. 4144-1 du code de la défense.

25. C'est l'ordonnance nº 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

26. Conformément aux dispositions de l'article 8 de l'ordonnance nº 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

27. Articles R. 6152-1 à 6151-711.

28. Loi nº 83-634 du 13 juillet 1983, article 13.

29. Code de justice administrative, articles L. 231-1 à L. 236-3.

30. Code des juridictions financières, articles L. 220-1 à L. 233-11.

l'École nationale d'administration, les enseignants, personnels de la recherche et certaines professions techniques, ou de la fonction publique territoriale, comme les sapeurs-pompiers, mais l'élaboration de ces statuts nécessite l'avis, respectivement, du conseil supérieur de la fonction publique de l'État et du conseil supérieur de la fonction publique territoriale [31].

Les éléments fondamentaux de la carrière des fonctionnaires

Chaque étape de la vie professionnelle des fonctionnaires est marquée par des caractéristiques qui contribuent à les distinguer des autres salariés.

Au préalable, l'exercice d'un emploi public est subordonné à un certain nombre de conditions fixées par le titre I du statut [32]. Selon ces dispositions, nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne jouit pas de ses droits civiques [33], s'il a fait l'objet d'une condamnation incompatible avec les fonctions exercées, s'il n'est pas dans une situation régulière au regard du service national, et, pour les personnes nées après le 1er janvier 1979, des règles de recensement et d'appel de préparation à la défense, et s'il ne remplit pas les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice de sa fonction, cette dernière condition faisant l'objet d'aménagements dans le cas des personnes handicapées.

Ces mêmes dispositions prévoient aussi que seules les personnes possédant la nationalité française peuvent être fonctionnaires. Mais la portée de cette règle a été atténuée sous l'effet de la construction européenne. En effet, si l'article 45 du TFUE [34] exclut les emplois publics du principe de libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, la cour de justice des communautés européennes a précisé qu'il fallait entendre par emplois publics seuls ceux qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ainsi que les fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État et autres collectivités publiques [35]. Autrement dit, les emplois publics qui ne présentent pas ces caractéristiques sont ouverts aux ressortissants communautaires. Faisant application de cette jurisprudence, le législateur français a modifié le titre I du statut général en y affirmant le principe selon lequel les ressortissants des États membres de la communauté européenne et de l'espace économique européen [36] ont accès à la fonction publique dans les conditions prévues par le statut général, à l'exception des emplois dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État

31. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 10 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, articles 49 et 117 pour la fonction publique territoriale.

32. Loi nº 83-634 du 13 juillet 1983, article 5.

33. En vertu de l'article 24 de la loi nº 83-634 du 13 juillet 1983, la déchéance des droits civiques entraîne la radiation des cadres et la perte de la qualité de fonctionnaire.

34. Ancien article 39 du traité instituant les communautés européennes.

35. Cour de justice des communautés européennes, 17 décembre 1980, *commission c/ Belgique*.

36. Soit, outre les États membres de l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

ou des autres collectivités publiques[37]. Des décrets en Conseil d'État sont venus préciser, ministère par ministère et service par service, la liste des emplois ouverts à ces ressortissants. Selon les données les plus récentes du ministère de la fonction publique, 86 % des emplois des trois fonctions publiques sont séparables de l'exercice de la souveraineté et ne participent pas à l'exercice de prérogatives de puissance publique : ils sont donc ouverts aux ressortissants communautaires. Les 14 % restants, soit 674 000 emplois, demeurent réservés aux seuls Français et se trouvent pour l'essentiel dans la fonction publique de l'État, qui inclut la plupart des emplois de souveraineté.

L'accès effectif aux emplois de la fonction publique française pose également la question délicate de l'équivalence entre les diplômes obtenus dans son pays par le ressortissant communautaire et ceux exigés en France pour l'exercice de ces emplois. Dans le silence des textes, cette question est actuellement tranchée par le juge[38].

Le recrutement des fonctionnaires est normalement effectué par concours. L'article 16 du titre I du statut général, applicable aux trois fonctions publiques, dispose que « les fonctionnaires sont recrutés par concours, sauf dérogation prévue par la loi ». Il s'agit d'une modalité d'application de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui pose le principe de l'égal accès de tous les citoyens aux emplois publics, selon leurs capacités. Parce qu'il permet de comparer les mérites des candidats sur la base d'épreuves communes, il constitue un mode d'application de ce principe. Si la règle générale est donc le recrutement par concours, elle souffre cependant de nombreuses exceptions, et le législateur a largement fait usage de la possibilité qui lui était donnée par l'article 16 du titre I du statut général de déroger à ce mode de recrutement. Ces exceptions sont de trois ordres.

Elles concernent, premièrement, une catégorie de fonctionnaires, comme ceux relevant de la catégorie C, c'est-à-dire exerçant des fonctions d'exécution, qui peuvent être exemptés de concours lorsque leur statut particulier le prévoit[39]. Elles portent, deuxièmement, sur des catégories de personnes, comme les anciens militaires et certaines victimes de guerre, qui sont recrutés sur des emplois réser-

---

37. Loi nº 83-634 du 13 juillet 1983, article 5 *bis* dans sa rédaction issue de la modification apportée par la loi nº 2005-843 du 26 juillet 2005.

38. Voir par exemple : Cour de justice des communautés européennes, 9 septembre 2003, *Mlle Isabel Burbaud c/ ministre de l'emploi et de la solidarité*. Mlle Burbaud, de nationalité portugaise, avait été admise à l'École nationale de la santé publique de Lisbonne et avait exercé pendant plus de six ans des fonctions d'administrateur d'hôpital dans la fonction publique portugaise. Son intégration dans le corps des directeurs d'hôpitaux de la fonction publique française lui avait été refusée au motif que l'intégration dans ce corps était subordonnée à la réussite au concours de l'École nationale de la santé publique française. Saisie d'une question préjudicielle par la cour administrative d'appel de Douai, le juge communautaire a estimé que le diplôme obtenu par Mlle Burbaud au Portugal faisait obstacle à ce que son accès à un emploi de directeur d'hôpital en France soit subordonné à sa réussite au concours de l'École nationale de la santé publique française.

39. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 22, pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 38, pour la fonction publique territoriale ; loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 32, pour la fonction publique hospitalière.

vés en fonction d'un ordre de classement sur des listes établies par l'autorité administrative[40].

De même, les personnes handicapées recrutées en qualité d'agents contractuels peuvent être titularisées à l'issue du renouvellement de leur contrat sous réserve qu'elles remplissent les conditions d'aptitude pour exercer les fonctions auxquelles elles aspirent[41]. Enfin, dans le cadre du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État (Pacte) mis en place en 2005[42], les jeunes gens de 16 à 25 ans révolus sortis du système éducatif sans diplôme ou sans qualification professionnelle reconnue peuvent être titularisés au terme de leur contrat sous réserve de la vérification de leur aptitude par l'autorité administrative.

Troisièmement, l'exemption de concours peut s'appliquer à une catégorie d'emplois, comme les emplois supérieurs. Il s'agit des emplois correspondant aux plus hautes responsabilités de l'administration, tels que, notamment, les directeurs d'administration centrale, les préfets, les ambassadeurs ou les recteurs, pour la fonction publique de l'État[43], les directeurs généraux des services des départements, des régions et des communes de plus de 80 000 habitants, pour la fonction publique territoriale[44], et enfin les directeurs généraux de l'assistance publique de Paris et de Marseille, le directeur général des hospices civils de Lyon, et les directeurs généraux des centres hospitaliers régionaux de Toulouse, Bordeaux, Nancy, Montpellier, Lille et Strasbourg pour la fonction publique hospitalière[45]. L'autorité politique dispose traditionnellement d'une grande latitude pour choisir les détenteurs de ces emplois, qui sont placés directement sous sa dépendance et peuvent être révoqués à tout instant, même en l'absence de motif disciplinaire. Outre qu'ils sont accessibles sans concours, les emplois supérieurs présentent la particularité de pouvoir être pourvus indifféremment par des fonctionnaires ou des non-fonctionnaires, la nomination de ces derniers n'entraînant pas leur titularisation.

La personne recrutée, par un concours ou suivant d'autres modalités, entre dans la fonction publique du fait de sa nomination par l'autorité administrative. Elle intègre alors soit un corps, si elle appartient à la fonction publique de l'État ou à la fonction publique hospitalière, soit un cadre d'emploi, si elle appartient à la fonction publique territoriale.

40. En vertu des mêmes articles des statuts que ceux applicables au recrutement sans concours des fonctionnaires de catégorie C.

41. Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, article 27, pour la fonction publique de l'État ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 38, pour la fonction publique territoriale ; loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, article 27, pour la fonction publique hospitalière

42. Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005.

43. Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, articles 3 et 25. La liste des emplois concernés est fixée par le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985, mais cette liste n'est pas limitative, et la jurisprudence peut admettre que certaines fonctions constituent des emplois supérieurs.

44. Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 47.

45. Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, article 3.

Les corps et les cadres d'emplois sont répartis en quatre catégories[46] correspondant au niveau de formation des agents et à un certain type de responsabilités. Les agents appartenant à des corps et cadres d'emplois de catégorie A sont formés par l'enseignement supérieur et ont vocation à exercer des fonctions d'encadrement des services. Les corps et cadres d'emplois de catégorie B correspondent à un recrutement au niveau du baccalauréat et à des fonctions intermédiaires. Ceux qui relèvent de la catégorie C correspondent à des fonctions d'exécution effectuées par des agents formés au niveau du BEPC. Enfin, la catégorie D, en voie d'extinction, correspond également à des fonctions d'exécution, mais le recrutement s'effectue sans condition de diplôme.

Le corps regroupe l'ensemble des fonctionnaires soumis au même statut particulier. Chaque corps comprend plusieurs grades auxquels correspond un indice déterminant le traitement, c'est-à-dire la part fixe de la rémunération. Le passage au grade supérieur s'opère au choix, ce qui signifie qu'il est laissé à l'appréciation de l'administration. Chaque grade comprend lui-même plusieurs échelons, qui correspondent aussi à des différences de traitement. Le passage à l'échelon supérieur s'opère principalement à l'ancienneté, contrairement à l'avancement de grade. Le statut particulier fixe la hiérarchie des grades dans chaque corps, le nombre d'échelons dans chaque grade, les règles d'avancement d'échelon et de promotion au grade supérieur.

Dans la fonction publique de l'État, le nombre de corps, qui, à l'origine (1946), était d'une centaine, a culminé à la fin des années 1980 dix aux environs de 1 500, pour diminuer fortement, à un peu plus de 500, en 2007, auxquels il faut ajouter 150 statuts d'emplois, soit environ 700 « unités statutaires ». Les différences d'effectifs entre les corps sont considérables, depuis les 300 000 professeurs des écoles jusqu'aux 24 greffiers chefs de service et greffiers de chambre de la Cour des comptes.

Une trentaine de corps comptent moins de dix membres[47]. Dans la fonction publique hospitalière, on dénombre 25 corps[48].

Les 55 cadres d'emplois de la fonction publique territoriale sont, comme les corps des deux autres fonctions publiques, régis par des statuts particuliers ayant un caractère national et comprenant différents grades. Ils présentent cependant deux spécificités. D'une part, la gestion des fonctionnaires appartenant à un cadre d'emploi relève de la collectivité territoriale au sein de laquelle ils sont affectés. C'est donc au niveau de chaque collectivité territoriale, et non pas, comme pour les corps, au niveau national, que sont notamment décidés,

46. Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, article 29, pour la fonction publique de l'État ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, article 5, pour la fonction publique territoriale ; loi n° 86-33 du 9 janvier 1986, article 4, pour la fonction publique hospitalière.

47. Selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2006-2007, réalisé par le ministère du Budget, des Comptes publics et de la fonction publique.

48. Ce chiffre ne tient compte ni des statuts spécifiques régissant certains personnels de l'assistance publique – hôpitaux de Paris, ni des statuts locaux existant dans certains hôpitaux et fixés par simple délibération du conseil d'administration de l'établissement. On ne dispose pas à ce jour d'un dénombrement précis de ces deux catégories de statuts.

dans le respect des dispositions des statuts particuliers, les créations et suppressions d'emplois, les conditions de travail et le régime indemnitaire des agents. D'autre part, les cadres d'emploi sont regroupés au sein de huit filières selon la nature des tâches qui leur sont affectée [49]. Ainsi, la filière administrative comprend notamment les cadres d'emploi des administrateurs, des attachés, des rédacteurs et des adjoints administratifs. Les cadres d'emploi permettent donc une gestion de proximité des agents par l'employeur et le regroupement des différents métiers dans des ensembles correspondant aux grandes missions de l'administration territoriale.

Le fonctionnaire en exercice se trouve placé dans l'une des six positions prévues par le statut général. Ces positions rendent compte de la situation de chaque agent vis-à-vis de son corps et de son activité professionnelle. La position normale du fonctionnaire est naturellement l'activité, à temps complet ou partiel, c'est-à-dire la situation dans laquelle il occupe un emploi correspondant au grade qu'il détient du fait de son appartenance à un corps ou à un cadre d'emploi. En cas de nécessité de service, le fonctionnaire en activité peut être mis à disposition d'une autre administration que la sienne tout en demeurant juridiquement rattaché à son administration d'origine. En revanche, lorsqu'il est en position de détachement, il se trouve placé hors de son corps d'origine : il est donc rémunéré par son administration de détachement et soumis aux règles de la fonction qu'il exerce. Il conserve cependant ses droits à avancement et à la retraite dans son administration d'origine. Un fonctionnaire peut être détaché dans de nombreux cas [50], notamment pour travailler au sein d'une entreprise publique, pour remplir une mission d'intérêt public auprès d'une organisation internationale ou encore pour exercer une fonction publique élective. Prolongement de la position de détachement, la position hors cadres est celle dans laquelle le fonctionnaire choisit de rester au service de son organisme de détachement. Il perd alors ses droits à avancement et à la retraite dans son corps d'origine. La position hors cadre concerne surtout des fonctionnaires de l'État exerçant dans les grandes entreprises publiques. La disponibilité place le fonctionnaire hors de son administration, qui ne le rémunère plus. Elle est prononcée soit d'office, en cas d'inaptitude à reprendre le service à l'issu d'un congé de maladie, soit sur la demande du fonctionnaire, notamment pour effectuer des études et recherches présentant un intérêt général, pour travailler dans une entreprise ou encore pour suivre son conjoint. Le fonctionnaire peut encore se trouver en position d'accomplissement du service national, ce qui entraîne la perte de son traitement d'activité, ou de congé parental, pour une durée maximale de trois ans, à l'issue de laquelle il bénéficie d'un droit à réintégration, même en surnombre.

49. Filières administrative ; animation ; culturelle ; médico-sociale ; police municipale ; sapeurs-pompiers professionnels ; sportive ; technique.

50. Pour la seule fonction publique de l'État, l'article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 recense quatorze cas de détachement.

Une rémunération est due à tout fonctionnaire après service fait[51]. Outre des prestations sociales dues à l'ensemble des salariés, elle se compose, d'une part, du traitement, calculé à partir d'une grille commune aux trois fonctions publiques. Chaque fonctionnaire occupe une position déterminée sur cette grille en fonction de son corps ou de son cadre d'emploi, de son grade et de son ancienneté. À chaque position correspond un certain nombre de points d'indice, le montant de la rémunération étant obtenu en multipliant ce nombre par la valeur du point, qui est fixée par décret. Pour accorder une augmentation à l'ensemble des fonctionnaires, il suffit donc d'augmenter la valeur du point d'indice. Certains fonctionnaires peuvent bénéficier d'une majoration de leur traitement grâce à la nouvelle bonification indiciaire (NBI). Issue du protocole d'accord sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques du 9 février 1990, dit « accord Durafour », la NBI est attribuée pour certaines fonctions comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Elle s'exprime en points d'indice pris en compte pour la retraite.

La rémunération inclut, d'autre part, des indemnités, qui sont, pour la plupart, spécifiques à chaque corps et à chaque employeur public et représentent en moyenne environ 20 % du traitement indiciaire perçu par l'agent, mais avec des différences très sensibles entre les corps, les emplois et les administrations. Elles constituent un paysage foisonnant, puisqu'il existe actuellement plusieurs milliers de régimes indemnitaires différents dans les trois fonctions publiques, d'où émergent deux catégories. On peut distinguer, d'une part, et c'est la grande majorité des cas, les indemnités dues de plein droit au fonctionnaire remplissant certaines conditions, telles que l'indemnité de résidence, qui varie selon le lieu de résidence du fonctionnaire, le supplément familial de traitement, compensant les charges de famille, ou encore l'indemnité d'éloignement, versée en contrepartie des sujétions imposées à un agent par une affectation qui l'éloigne du centre de ses intérêts matériels et moraux. D'autre part, certaines indemnités ont été créées récemment afin de rémunérer la performance des agents. C'est le cas, par exemple, de l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales, mise en place en 2004[52], et qui est attribuée au regard de la nature des fonctions exercées et de la manière de servir des hauts fonctionnaires éligibles. Cependant, le régime indemnitaire et, plus généralement, la rémunération des fonctionnaires demeurent aujourd'hui très largement déterminés par des facteurs étrangers à la performance individuelle.

La valeur professionnelle du fonctionnaire est contrôlée tout au long de sa carrière par sa hiérarchie sous la forme de la notation[53]. Elle comprend, d'une part, une note chiffrée, d'autre part, une appréciation générale, l'une et l'autre devant être en concordance. Le pouvoir de notation dont dispose l'autorité

51. Loi nº 83-634 du 13 juillet 1983, article 20.

52. Décret nº 2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales.

53. Loi nº 83-634 du 13 juillet 1983, article 17.

hiérarchique est cependant encadré par l'existence de barèmes qui établissent une péréquation entre les membres d'un même corps. La notation joue naturellement un rôle important pour l'avancement du fonctionnaire, notamment lors du passage au grade supérieur, qui est fonction de l'appréciation portée par la hiérarchie sur la manière de servir.

Pourtant, de nombreux employeurs publics estiment aujourd'hui que la notation a largement perdu de son efficacité. En particulier, l'existence de barèmes aux prescriptions de plus en plus contraignantes prive le notateur d'une réelle capacité d'appréciation de la manière de servir du fonctionnaire. Pour l'agent, la notation n'est pas plus satisfaisante, dans la mesure où elle se réduit souvent à un exercice purement formel, ne permettant pas la mise en place d'un véritable dialogue avec le notateur sur la définition des objectifs correspondant à l'emploi occupé et sur les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. C'est pourquoi la fonction publique de l'État s'est attachée à développer, depuis quelques années, la pratique de l'évaluation. Procédure distincte de la notation, l'évaluation prend la forme d'un entretien entre le chef de service direct et l'agent, au cours duquel le premier fixe des objectifs au second et évalue les résultats obtenus. L'entretien d'évaluation donne lieu à un compte-rendu signé par l'agent et versé à son dossier [54]. La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique marque un pas supplémentaire dans le sens de la valorisation de l'évaluation, puisqu'il permet aux ministères, à titre expérimental, de supprimer la notation des agents et de lui substituer l'entretien professionnel d'évaluation. L'entretien d'évaluation n'est pas, à ce jour, prévu par la réglementation applicable à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière, à l'exception, pour cette dernière, des trois corps de direction, à savoir les directeurs d'hôpitaux, les directeurs d'établissement sanitaire et social et les directeurs d'établissement social.

Enfin, le titre Ier du statut général prévoit quatre cas de cessation de fonction entraînant la radiation des cadres [55]. Le cas le plus courant est évidemment l'admission à la retraite qui implique, pour le fonctionnaire, le droit à bénéficier d'une pension prise en charge par le budget de l'État et dont le montant est calculé sur la base du traitement correspondant au dernier emploi à condition qu'il ait été occupé depuis six mois. Il n'existe pas d'âge légal unique de départ à la retraite pour l'ensemble des fonctionnaires. Fixée par le statut particulier de chaque corps, la limité d'âge varie entre 55 et 65 ans, certaines catégories d'agents, comme les membres du Conseil d'État ou les professeurs d'université, pouvant être maintenus en activité jusqu'à 68 ans. Le fonctionnaire peut aussi démissionner, sur sa demande, et sous réserve que l'administration l'accepte. Il peut encore être révoqué, ce qui constitue la plus grave des sanctions disciplinaires. La révocation d'un fonctionnaire est cependant rare : 234 révocations

54. Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État, articles 2 à 4.
55. Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, article 24.

ont ainsi été prononcées en 2006 dans la fonction publique de l'État, ce qui représente moins de 5 % des sanctions disciplinaires.

Quant au licenciement, il peut intervenir pour des motifs qui ne sont pas disciplinaires et alors que le fonctionnaire ne peut pas être admis à la retraite. Il intervient dans deux cas principaux. D'une part, le licenciement pour suppression d'emploi est possible dans la fonction publique de l'État, en vertu d'une loi de dégagement des cadres [56], mais ce procédé n'est plus utilisé depuis les années 1960. Dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière, la suppression d'un emploi entraîne en principe le reclassement du fonctionnaire concerné, le licenciement ne pouvant intervenir qu'après le refus par celui-ci de trois offres d'emploi [57]. D'autre part, le licenciement peut être prononcé, dans les trois fonctions publiques, pour insuffisance professionnelle [58], c'est-à-dire pour inaptitude du fonctionnaire à exercer ses fonctions. Il doit respecter la procédure prévue en matière disciplinaire et donne lieu au versement d'une indemnité. Il est très rarement mis en œuvre : les vingt licenciements pour insuffisance professionnelle prononcés en 2006 dans la fonction publique de l'État se situent dans la moyenne observée depuis quinze ans. Au total, le principe selon lequel la suppression de l'emploi d'un agent n'a pas pour conséquence son licenciement, mais l'obligation pour l'employeur public de le reclasser dans un autre emploi, conjugué à la complexité de la procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle conduisent à assurer aux fonctionnaires une sécurité de l'emploi quasi absolue.

Les organes de gestion de la fonction publique

On distingue, au sein des organes de gestion, d'une part, ceux qui ont la responsabilité de définir la politique nationale de la fonction publique, c'est-à-dire de préparer la législation qui lui est applicable, de négocier des accords avec les fédérations syndicales de fonctionnaires ou encore de concevoir des réformes d'ensemble, d'autre part, ceux qui la gèrent au quotidien, en procédant aux recrutements, en décidant des avancements ou encore en infligeant des sanctions disciplinaires. Les premiers sont constitués par des directions d'administration centrale des différents ministères. Placée sous l'autorité du ministre chargé de la fonction publique, la direction générale de l'administration et de la fonction publique dispose d'une compétence s'étendant à l'ensemble des trois fonctions publiques en matière d'application du statut général, de négociation sur les rémunérations et d'élaboration de statistiques. Mais des compétences spécifiques sont aussi dévolues, s'agissant de la fonction publique territoriale, à la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur et, s'agissant de la fonction publique hospitalière, à la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la santé.

56. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 69.

57. Loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 97 pour la fonction publique territoriale ; loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 93 pour la fonction publique hospitalière.

58. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 70 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 93 pour la fonction publique territoriale ; loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 88 pour la fonction publique hospitalière.

Les seconds sont différents dans les trois fonctions publiques. En ce qui concerne la fonction publique de l'État, la gestion relève des ministres sous l'autorité desquels les fonctionnaires sont placés. Pour accomplir cette mission, les ministres disposent d'une ou plusieurs directions centrales chargées de l'administration générale et des ressources humaines. La gestion peut également être déléguée à des services déconcentrés, comme, par exemple, les rectorats, qui remplissent cette fonction vis-à-vis des enseignants. Enfin, certains actes de gestions, telle la notation, relèvent de chaque chef de service.

S'agissant de la fonction publique territoriale, le pouvoir de gestion appartient à chaque collectivité territoriale[59]. Il se répartit entre les assemblées locales, qui décident des créations ou des suppressions d'emplois, et l'autorité exécutive, c'est-à-dire le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional ou le président de l'établissement public, qui décide des mesures individuelles telles que la nomination, l'avancement ou les sanctions disciplinaires. Les collectivités territoriales peuvent aussi choisir de déléguer certains actes de gestion à des établissements publics administratifs, les centres de gestion. L'affiliation à un centre de gestion est obligatoire pour les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires. La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a instauré une procédure de coordination régionale entre les centres de gestion. Dans ce cadre, les centres de gestion d'une même région élaborent une charte désignant un centre chargé d'assurer leur coordination en vue de la mise en commun de leurs moyens pour assurer certaines de leurs compétences[60]. Au niveau national, la fédération nationale des centres de gestion est l'instance de coordination et de représentation des centres répartis sur l'ensemble du territoire. Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), établissement public national regroupant l'ensemble des collectivités et des établissements publics locaux, est spécifiquement chargé de l'organisation des concours de recrutement et des examens professionnels de certains fonctionnaires de catégorie A, de missions de formation et de la prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi.

Enfin, la gestion des personnels de la fonction publique hospitalière relève de l'autorité du chef de l'établissement dans lequel ils sont affectés[61]. Par exception les trois corps de personnels de direction déjà évoqués sont gérés au plan national, ce qui signifie qu'ils sont recrutés, nommés et promus par le ministre chargé de la Santé. Les actes de gestion de ces trois corps, jusqu'à présent assurés par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, sont confiés depuis 2007 au centre national de gestion, qui gère également les praticiens hospitaliers.

59. Loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 4 : « Les fonctionnaires territoriaux sont gérés par la collectivité ou l'établissement dont ils relèvent. »

60. Loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 14, dans sa version modifiée par le 2° de article 14 de la loi nº 2007-209 du 19 février 2007.

61. Loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 4 : « Les corps et emplois sont recrutés et gérés dans le cadre de chaque établissement. »

Les instances de participation

Le statut de 1946 a, pour la première fois, reconnu aux fonctionnaires le droit d'être consultés sur un certain nombre d'actes de gestion les concernant dans le cadre d'instances où leurs propres représentants siègent aux côtés de ceux de l'administration. Ce droit a été confirmé dans le statut actuel, puisque l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que « les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière ». Il s'agit de l'application à la fonction publique du droit constitutionnellement reconnu à tout travailleur de participer, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises[62].

Chacune des trois fonctions publiques est ainsi dotée d'un conseil supérieur dont la composition est paritaire, ce qui signifie que les représentants des agents y siègent en nombre égal à ceux de l'administration. Ces conseils sont consultés sur les projets de loi tendant à modifier le statut général et sur les projets de décret modifiant des dispositions statutaires. Le conseil supérieur de la fonction publique de l'État et celui de la fonction publique hospitalière peuvent aussi être saisis de recours contre des décisions individuelles prises en matière disciplinaire ou d'avancement, compétence que ne détient pas le conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Les commissions administratives paritaires (CAP) sont consultées sur les décisions relatives à la gestion individuelle des carrières telles que les promotions, les mutations, le temps partiel, le détachement, la disponibilité ou encore la notation. Elles font également office, dans une formation particulière, de conseil de discipline. Leurs avis ne lient pas l'autorité investie du pouvoir de décision. Enfin, leurs champs de compétences diffèrent selon les fonctions publiques : dans la fonction publique de l'État, il existe une CAP par corps ; dans la fonction publique territoriale, les CAP sont organisées par catégorie (A, B, C ou D) ; dans la fonction publique hospitalière, les trois corps de personnels de direction relèvent chacun d'une CAP nationale, mais il existe aussi des CAP départementales ou locales, c'est-à-dire dans chaque établissement, qui se prononcent sur chaque catégorie professionnelle (personnels des services administratifs, personnels des services médicaux, médicaux-techniques et sociaux, personnels des services techniques et ouvriers).

Contrairement aux CAP, les comités techniques paritaires (CTP) ne se prononcent pas sur la situation individuelle des agents, mais sur des questions d'organisation et de fonctionnement des services, sur les conditions de travail ou encore sur les politiques de formation. Dans la fonction publique hospitalière, les comités techniques d'établissements (CTE) ont une compétence plus large que les CTP des deux autres fonctions publiques, puisqu'ils sont obligatoirement consultés sur les projets d'établissement et les programmes d'investissement, le budget ou encore les actions de coopération avec d'autres institutions. La composition des CTE n'est pas paritaire,

62. Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, article 8.

contrairement à celle des CTP. Dans la fonction publique de l'État, il existe un CTP au moins par ministère, ainsi que des CTP dans chaque service déconcentré. Dans la fonction publique territoriale, chaque collectivité employant au moins cinquante agents, ainsi que chaque centre de gestion, est doté d'un CTP. Enfin, dans la fonction publique hospitalière, un CTP existe dans chaque établissement.

Enfin, les comités d'hygiène et de sécurité (CHS) sont consultés sur l'influence que peuvent avoir les méthodes et les outils de travail sur la sécurité et la santé des agents. Dans la fonction publique de l'État, où les CHS ne sont pas paritaires, et dans la fonction publique territoriale, où ils le sont, les compétences des CHS rejoignent en partie celles des CTP, qui ont également à connaître des conditions de travail. Dans la première, il existe au moins un CHS par ministère et, dans la seconde, un CHS doit siéger dans toutes les collectivités employant au moins deux cents agents dans des services à risques. Dans les autres collectivités, c'est le CTP qui fait office de CHS.

La fonction publique hospitalière occupe, ici encore, une place particulière, puisqu'elle relève, dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, du code du travail[63]. Tous les établissements occupant au moins cinquante agents sont donc dotés d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) comprenant des représentants des personnels médicaux et non médicaux, présidé par le directeur de l'établissement, et doté des mêmes attributions que les CHSCT des entreprises.

63. Code du travail, article R. 236-23.

ANNEXE 6

Les agents contractuels des collectivités publiques

En principe, les emplois permanents pour l'exécution du service public administratif sont occupés par des fonctionnaires. La règle posée par l'article 3 du titre Ier du statut général figurait déjà à l'article premier du statut de 1946 et avait été affirmée, dès le début du siècle dernier, par la doctrine juridique. Elle s'applique au service public administratif, mais pas au service public industriel et commercial, dont les agents relèvent normalement du droit commun du travail[64].

Le même article 3 du statut autorise pourtant la loi à déroger à ce principe. De fait, l'administration a toujours largement fait usage des possibilités de recourir à des agents contractuels ouvertes par le statut. Le fait que plus d'un agent sur cinq du service public administratif soit contractuel conduit à constater que les administrations ont un réel besoin de contractuels.

La catégorie des agents contractuels a été longtemps morcelée en de multiples régimes juridiques distincts auxquels correspondaient les appellations les plus diverses (auxiliaires, temporaires, surnuméraires, etc.). Un important arrêt du tribunal des conflits du 25 mars 1996, dit »« arrêt Berkani », a jugé qu'est agent public contractuel toute personne non titulaire, quel que soit son emploi, travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif géré par une personnel publique[65].

Les possibilités de recours aux agents contractuels

Ces possibilités peuvent être prévues par le statut général ou par des dispositions législatives spécifiques.

S'agissant du statut général, le recours aux agents contractuels est prévu dans quatre cas principaux.

Premièrement, des contractuels peuvent être recrutés sur des emplois permanents, c'est-à-dire sur des emplois créés en vue de satisfaire les besoins permanents d'un service, à temps complet, bien que ces emplois soient en principe occupés par des fonctionnaires. S'agissant de la fonction publique de l'État, cette possibilité est ouverte pour les emplois supérieurs dont la nomination est laissée à la décision du gouvernement et pour ceux de certains établissements publics administratifs de l'État, comme l'agence nationale pour l'emploi, la caisse nationale d'assurance maladie ou la bibliothèque nationale de France, et d'institutions administratives spécialisées, comme le conseil de la concurrence, le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou les services du médiateur de la République dont la liste est fixée par décret

64. Conseil d'État, 26 janvier 1923, *Robert Lafrégeyre.*

65. Tribunal des conflits, 25 mars 1996, p*réfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône et autres c/ conseil de prud'hommes de Lyon,* dit *Berkani.*



en Conseil d'État[66]. Il est également possible, dans les trois fonctions publiques, de recruter des contractuels dans les mêmes conditions lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou, notamment pour des emplois de catégorie A, lorsque la nature hautement spécialisée des fonctions et les besoins des services le justifient[67].

Enfin, le recours à des agents contractuels pour occuper des emplois permanents est autorisé, dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière, pour permettre le remplacement du fonctionnaire titulaire indisponible en raison notamment de congés (maladie, maternité ou parental) ou pour faire face à la vacance d'un emploi. Mais, dans ce dernier cas, le contrat prend nécessairement fin avec la cessation de la situation qui a permis d'y recourir, c'est-à-dire avec le retour de congés du fonctionnaire titulaire ou la nomination d'un fonctionnaire au poste vacant[68]. Le projet de loi sur la mobilité étend ce cas de recours aux agents contractuels à la fonction publique de l'État.

Deuxièmement, les contractuels peuvent également être recrutés, dans les trois fonctions publiques, sur les emplois permanents à temps incomplet[69]. La notion de temps incomplet est cependant différente dans les trois fonctions publiques, puisque, dans la fonction publique de l'État, la durée de service ne doit pas excéder 70 % d'un temps complet, alors que le seuil est fixé à la moitié d'un temps complet dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

Troisièmement, les contractuels peuvent être recrutés, également dans les trois fonctions publiques, pour assurer les besoins saisonniers occasionnels, lorsque les fonctions correspondantes ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires[70].

Quatrièmement, le recrutement sous forme de contrat peut bénéficier, dans les trois fonctions publiques encore, aux travailleurs handicapés, qui sont recrutés pour une durée de un an renouvelable une fois et, à l'issue de cette période, titularisés sous réserve qu'ils remplissent les conditions d'aptitude pour l'exercice de la fonction[71].

---

66. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 3. Le décret nº 84-38 du 18 janvier 1984 fixe la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif autorisés à recruter des contractuels sur des emplois permanents à temps complet ; le décret nº 84-455 du 14 juin 1984 fixe la liste des institutions administratives spécialisées bénéficiant de la même autorisation.

67. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 4 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 3 pour la fonction publique territoriale ; loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 9 pour la fonction publique hospitalière.

68. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 3 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 3 pour la fonction publique territoriale ; loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 9-1 pour la fonction publique hospitalière.

69. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 6 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 3 pour la fonction publique territoriale ; loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 9 pour la fonction publique hospitalière.

70. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 6 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 3 pour la fonction publique territoriale ; loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 9-1 pour la fonction publique hospitalière.

71. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 27 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 38 pour la fonction publique territoriale ; loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 27 pour la fonction publique hospitalière.

Toutefois, les statuts des trois fonctions publiques comportent, en outre, des dispositions autorisant le recrutement de contractuels pour des fonctions spécifiques, comme celles d'enseignants chercheurs des établissements d'enseignement supérieur pour la fonction publique de l'État et de secrétaire de mairie dans les communes de moins de 1 000 habitants pour la fonction publique territoriale, ou nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées pour la fonction publique hospitalière [72]. La loi du 2 février 2007 est venue ajouter un nouveau cas de recours aux agents non titulaires en modifiant les statuts des trois fonctions publiques : il est désormais possible pour les employeurs publics de bénéficier de la mise à disposition de personnels de droit privé lorsque les fonctions exercées en leur sein nécessitent une qualification technique spécialisée. En contrepartie, l'administration rembourse à l'employeur privé du salarié le montant des rémunérations de celui-ci [73]. Il s'agit là d'une utilisation novatrice de la mise à disposition prévue par les statuts de la fonction publique.

S'agissant des dispositions législatives spécifiques, elles peuvent, d'une part, préciser les cas dans lesquels des personnes publiques dont le personnel est soumis aux dispositions du statut général peuvent recruter des agents contractuels. Ainsi, exemple parmi d'autres, la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a ajouté au code de l'éducation un article L. 954-3 prévoyant que les présidents d'université peuvent recruter des contractuels pour occuper des fonctions techniques de catégorie A ou pour assurer des fonctions d'enseignement et de recherche.

Elles autorisent, d'autre part, le recrutement de contractuels dans le cas de professions régies par des statuts autonomes. Le cas le plus significatif est celui des militaires, puisque, dans ce métier, les contractuels étaient, en 2006, plus nombreux que les titulaires [74].

Selon le code de la défense [75], les militaires sous contrat peuvent occuper des emplois d'officiers, de sous-officiers ou encore de volontaires dans les armées. Ils sont recrutés pour une durée déterminée, mais leur contrat peut être renouvelé. Ils bénéficient, enfin, de garanties statutaires moins importantes que celles accordées aux militaires de carrière.

Au total, il est bien difficile de dégager une ligne directrice dans le foisonnement des cas particuliers où le recrutement d'agents contractuels est autorisé. Cette situation s'explique par la contradiction entre le principe d'un recours le plus restrictif possible à ces agents, déjà présent dans le statut de 1946 et réaffirmé dans le statut actuel, et la réalité qui est qu'« à aucun moment, depuis la mise en œuvre des statuts, il n'a été possible d'endiguer le recrutement de contractuels »., pour

72. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 5 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 3 pour la fonction publique territoriale ; loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 9 pour la fonction publique hospitalière.

73. Loi nº 84-16 du 11 janvier 1984, article 43 pour la fonction publique de l'État ; loi nº 84-53 du 26 janvier 1984, article 61-2 pour la fonction publique territoriale ; loi nº 86-33 du 9 janvier 1986, article 49-1 pour la fonction publique hospitalière.

74. Selon le bilan social 2006 du ministère de la défense, l'armée comptait, en 2006, 186 764 contractuels pour 162 714 titulaires.

75. Articles L. 4132-5 à L. 4132-12.

reprendre la formule de Marcel Pochard[76]. D'où la multiplication de « niches » d'emplois contractuels en fonction des besoins des services publics administratifs, et ce malgré la restriction de principe édictée par le statut général.

Le droit en vigueur permet le recrutement de contractuels dans une grande variété de situations, y compris sur des emplois permanents à temps complet et pour exercer des fonctions correspondant aux missions régaliennes de l'État, comme la défense nationale. Et les faits correspondent au droit, puisqu'un agent des services publics administratifs sur cinq est contractuel, ce qui montre que l'administration utilise largement les possibilités qui lui sont offertes par le statut et par la loi. Le fossé est donc grand entre l'idée communément répandue selon laquelle le service public administratif est le monopole des fonctionnaires et la réalité.

La nature du contrat

La quasi-totalité des contractuels travaillant pour les services publics administratifs relève de contrats de droit public[77]. Ces contrats présentent un caractère hybride dans la mesure où, bien que liés à l'administration par un contrat, les agents concernés n'en sont pas moins soumis à un régime légal et réglementaire de droit public. Cela signifie que les règles du droit public s'appliquent à ces agents, à moins qu'elles ne soient contraires aux stipulations de leur contrat. Par exemple, les agents contractuels de droit public bénéficient de la liberté d'opinion et syndicale dans des conditions analogues à celles applicables aux fonctionnaires et sont soumis, symétriquement, aux mêmes obligations de neutralité et de discrétion professionnelle.

Au total, la situation des agents contractuels de droit public est donc plus proche de celle des fonctionnaires que de celle des salariés des entreprises privées. Certaines catégories d'agents contractuels sont même régies par des dispositions réglementaires comparables aux statuts particuliers des corps de fonctionnaires. C'est le cas, par exemple, des ingénieurs et diplômés de l'enseignement supérieur recrutés par les services techniques de l'équipement[78]. D'ailleurs, bon nombre d'agents contractuels font périodiquement l'objet de titularisations dans la fonction publique dans le cadre de lois tendant à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique. Ainsi, la loi du 11 janvier 1984 fixant le statut de la fonction publique de l'État a conduit à la titularisation d'environ 146 000 contractuels, la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, dite « loi Perben, » a entraîné environ 60 000 titularisations et, plus récemment, la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire, dite « loi Sapin », a été suivie de près de 33 000 titularisations dans la fonction publique de l'État,

76. Dans *Rapport public 2003 du Conseil d'État. Perspectives pour la fonction publique*, *op. cit.*, p. 340. Jean-Michel Lemoyne de Forges constate, lui aussi, « l'incapacité chronique des administrations françaises de maîtriser le recours aux contractuels », dans son article consacré à « la loi de transposition du droit communautaire à la fonction publique », *Actualité juridique du droit administratif*, 2005, p. 2285-2290.

77. On ne dispose pas à ce jour de données permettant de connaître les effectifs précis d'agents par catégorie juridique de contrat.

78. Ils sont régis par l'arrêté du 7 septembre 2006 portant règlement relatif aux personnels non titulaires ingénieurs et diplômés de l'enseignement supérieur recrutés par le service d'études techniques des routes et autoroutes.

d'environ 4600 dans la fonction publique territoriale et d'environ 1600 dans la fonction publique hospitalière.

Des contractuels de droit privé peuvent également être employés par une personne publique, mais seulement dans le cas où la loi autorise certains établissements publics administratifs et institutions administratives spécialisées de l'État à recruter des salariés pour effectuer des missions demandant un haut niveau de spécialisation. C'est le cas, par exemple, de l'Agence nationale des services à la personne[79], de l'institut de veille sanitaire[80], ou encore de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé[81]. Le statut lui-même permet

Les bénéficiaires d'emplois aidés sont également des contractuels de droit privé. Ils peuvent bénéficier de contrats emplois-jeunes[82], ainsi que de contrats emploi solidarité (CES) et de contrats emploi consolidé (CEC), jusqu'à l'adoption de la loi du 18 janvier 2005 de programmation de cohésion sociale, qui a substitué aux CES et CEC les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)[83] et les contrats d'avenir (CAV)[84], également de droit privé mais réservés au secteur non marchand. Par exception, un arrêt du tribunal des conflits du 3 juillet 2000[85] a reconnu le caractère de contrats de droit public aux contrats emplois-jeunes lorsqu'ils consistaient à recruter des adjoints de sécurité placés auprès des fonctionnaires des services actifs de la police nationale.

Mais le contrat de droit public demeure la règle, comme l'illustre le cas dans lequel une personne publique reprend une activité antérieurement gérée par une personne privée. Les directives communautaires du 14 février 1977 et du 12 mars 2001 relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises ou d'établissements[86] ont, en effet, posé le principe selon lequel les contrats des salariés sont maintenus en cas de transfert de leur activité à une autre entreprise. Applicable dans le cas de la reprise d'une entreprise par une autre[87], cette règle a été étendue, par l'article 9 de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire, au cas des personnels employés par une association et dont l'activité a été transférée dans son intégralité à une collectivité territoriale, puis généralisée, par l'article 20 de la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique[88], à la reprise par une personne publique quelle qu'elle soit de l'activité d'une entité économique, qu'elle relève ou non d'un statut associatif. Dans ce cas, les

79. Article L. 7234-1 du code du travail. Cette agence est un établissement public administratif.

80. Articles L. 1413-11 et L. 5323-3 du code de la santé publique. Cet institut est un établissement public administratif.

81. Article L. 5323 du code de la santé publique. L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé est un établissement public administratif.

82. Code du travail, articles L. 5134-1 à L. 5134-19.

83. Code du travail, articles L. 5134-20 à L. 5134-34.

84. Code du travail, articles L. 5134-35 à L. 5134-53.

85. Tribunal des conflits, 3 juillet 2000, *Préfet des Hauts-de-Seine c/ Conseil de prud'hommes de Boulogne-Billancourt.*

86. Directives 77/187/ CEE du 14 février 1997 et 2001/23/CE du 12 mars 2001.

87. Code du travail, article L. 122-12.

88. Article depuis lors codifié à l'article L. 1224-3 du code du travail.

salariés concernés se voient proposer un contrat de droit public qui doit reprendre les clauses substantielles du contrat de droit privé dont ils sont titulaires. S'ils refusent d'accepter les modifications de son contrat induites par ce passage à un régime de droit public, ils sont licenciés.

La durée du contrat

La loi du 26 juillet 2005 a marqué le grand retour des contrats à durée indéterminée dans la fonction publique[89].

Jusqu'à l'intervention de cette loi, en effet, les contractuels de droit public étaient, dans leur grande majorité, recrutés par des contrats à durée déterminée de trois ans, éventuellement renouvelables. Des agents pouvaient ainsi voir renouveler leur contrat à de multiples reprises sans pour autant bénéficier de la transformation de leur contrats en contrats à durée indéterminée. Cette pratique n'était conforme ni avec le droit communautaire[90], ni avec notre droit du travail[91], qui posent le principe selon lequel les contrats à durée indéterminée sont la forme générale de la relation de travail. Il était, en outre, difficilement acceptable de placer des agents sous le régime du contrat à durée déterminée, dans le cas où le renouvellement systématique de leur contrat traduisait manifestement qu'ils occupaient un emploi permanent.

La loi du 26 juillet 2005 a mis le droit des contractuels des trois fonctions publiques en conformité avec ce principe[92]. Elle a, en effet, introduit la règle selon laquelle la durée des contrats à durée déterminée successifs ne peut excéder six ans, ces contrats devenant, à cette échéance, des contrats à durée indéterminée. Le contrat à durée déterminée de trois ans est donc maintenu pour les contractuels de droit public, mais il ne peut être renouvelé qu'une fois, un second renouvellement valant transformation de ce contrat en contrat à durée indéterminée. Désormais, les régimes du contrat à durée déterminée et du contrat à durée indéterminée coexistent donc dans notre fonction publique, le second n'étant plus l'exception ni le premier la règle.

Ce panorama des services publics et de la fonction publique dans la France d'aujourd'hui permet donc de nuancer fortement certaines idées communément répandues. Le service public peut être exécuté par des entreprises privées et des agents sous contrat participent aux missions les plus régaliennes de l'État. Il existe, en fait, au sein du service public et de la fonction publique, une porosité manifeste entre gestion par des personnes publiques et des personnes privées comme entre situation statutaire et contractuelle des agents. Il est bon d'avoir cette réalité à l'esprit lorsque l'on réfléchit aux réformes du service public et de la fonction publique.

---

89. La formule est de Marcel Pochard, dans une tribune commentant le projet de loi parue dans *L'Actualité juridique du droit administratif* du 28 février 2005, p. 401.

90. Directive 99/70/CE du 28 juin 1999 relative au travail à durée déterminée.

91. Article L. 1221-2 du code du travail.

92. Soit l'article 4 de la loi nº 84-16 de la loi du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État, l'article 4 de la loi nº 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale et l'article 9 de la loi nº 86-33 du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

ANNEXE 7

La mise en œuvre des valeurs : pourquoi et comment ?

Par Sylvie Trosa,
professeure associée à l'Institut d'études politiques de Paris

Cette note se fonde sur l'étude de la mise en œuvre des valeurs dans différents pays de l'OCDE (Canada, Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande, Belgique). Ce qui donne, dans ces pays, toute sa portée à la question des valeurs est :

– une prise de conscience de la dimension « culturelle » et humaine de la réforme de l'État ;

– un accroissement des dilemmes de valeurs, c'est-à-dire des situations où les fonctionnaires doivent trouver un juste équilibre entre différentes valeurs et où ils ne peuvent plus, étant donné l'importance des enjeux, le faire de façon isolée ;

– un renouveau de l'intérêt porté à ce que l'on appelle souvent des valeurs traditionnelles, qui doivent être redéfinies en fonction des évolutions sociales.

Prendre au sérieux les valeurs, c'est reconnaître que l'on ne réforme pas que par les outils mais également par le sens et par les valeurs

Le sens consiste à définir clairement et de façon prospective où une organisation publique veut aller, les valeurs sont la manière dont elle compte procéder pour y parvenir. Le cas canadien atteste que, si l'on considère l'action de réforme de l'État, l'accent doit être mis non seulement sur les outils de modernisation (contrôle de gestion, tableaux de bord...) mais également sur les objectifs et les missions des administrations. La question des valeurs rejoint celle du sens de l'action publique. Par exemple, les obligations de résultat prévues par le management par programmes répondent à la volonté de centrer l'action publique sur les besoins des citoyens et non pas seulement sur les seules idées que les administrations pensent juste (principe d'adaptabilité). Le calcul des coûts permet de mieux comprendre les causes de la non-performance, s'il y a lieu, et ainsi de dégager des marges de manœuvre financières (pour mieux assurer le principe d'égalité et d'adaptabilité, qui requièrent, parfois, des moyens supplémentaires, des nouvelles technologies, des heures d'ouverture accrues des services publics). Lorsque l'on aborde la culture du résultat, la question des valeurs apparaît aussitôt. Comment faire accepter cette culture par des fonctionnaires qui pensaient sincèrement obtenir des résultats bien avant que ce mot d'ordre ne surgisse ? Comment rendre la modernisation valorisante pour les agents ? Manager en donnant du sens nécessite de connaître et de comprendre la culture des agents, laquelle est un facteur de cohésion. La question des valeurs montre que, lors de réformes, la cohésion, outre qu'elle procure la sécurité individuelle et collective des organisations, est un important facteur d'efficacité et de productivité. L'Australie a appelé cette façon de réformer le « changement culturel » qui est une phase de débat de tout un ministère sur sa raison d'être, ses priorités pour l'avenir et ses valeurs, à travers

des groupes interhiérarchiques, avec les partenaires, les usagers, avant de mettre en place les systèmes de modernisation et les réorganisations.

La Nouvelle-Zélande est représentative de cette évolution. En effet, ce pays a lancé sa réforme (en 1988) sur la base de principes théoriques universels relatifs à l'organisation des structures appliqués à toutes les administrations, notamment celui selon lequel une organisation ne doit avoir qu'un seul métier principal, et a découpé les ministères en fonction de ce principe. Dix ans après, une autocritique publique fut faite, car ce découpage n'avait nullement tenu compte des valeurs profondes des agents, et, de la sorte, avait amené ceux-ci à se replier dans l'inertie et l'obéissance passive. La cause principale de l'échec des réformes de structure (dans le public comme dans le privé) a été, selon la Nouvelle-Zélande, la surreprésentation de la pensée instrumentale. Celle qui produit des procédures et des organigrammes mais ne traite que de manière accessoire des valeurs.

La question préalable aux changements de structures, aux fusions d'organisations n'est-elle pas de redéfinir des fondamentaux et de construire le discours qui les traduise pour poser les bases d'une nouvelle culture commune ? Dans une pensée de type instrumental, la culture de l'organisation n'est le plus souvent décrite que comme un frein qu'il faut naturellement combattre pour « faire passer la réforme ». Ne faut-il pas inverser ce mode de pensée et considérer la culture de l'organisation, en l'ayant débarrassée de ce qu'elle peut avoir d'obsolète, comme un socle de la réforme ? (Philippe d'Iribarne).

De plus, les valeurs s'appliquent à des sociétés en évolution. Par exemple, l'importance croissante de l'argent et de l'individualisme rendent la question de la probité plus aiguë. De même, le service public vécu comme un sacerdoce où l'on ne compte pas ses heures ne correspond plus à un monde où tant hommes que femmes aspirent à un équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie privée. L'adaptabilité, quant à elle, n'a jamais vraiment été débattue, oscillant entre des mutations faites sans demander leur avis aux intéressés et, à un autre extrême, des personnels dans le même poste depuis vingt ans que nul n'ose ou ne peut faire bouger.

Les valeurs en conflit

Les fonctionnaires, de par l'évolution de la société, sont de plus en plus confrontés à des réalités contradictoires, et donc à des valeurs qui le sont elles-mêmes [93]. Les principaux dilemmes mis en évidence dans les pays de l'enquête sont :

• l'exigence de transparence peut conduire à multiplier les contrôles et les demandes de reporting, alors même que la règle de confiance doit conduire à les diminuer ;

• le caractère non extensible des budgets, face aux besoins qui, eux, sont sans limite, crée des dilemmes : quand faut-il, par exemple, privilégier l'aménagement du territoire (principe de continuité) face à une autre exigence, celle de l'efficacité de services aux effectifs plus importants (par exemple le nombre d'hôpitaux face

93. Pollitt C. et Bouckart G., *Public Management Reform, 2006, Oxford University Press.*

aux capacités de recherche et de technologie de plus grands hôpitaux) ? Les valeurs entrent parfois en contradiction et sont affaire d'arbitrage et d'équilibre : dans ce cas, où placer le curseur entre des valeurs qui concrètement ne sont pas toujours conciliables ? Ce dilemme ne veut pas dire qu'efficience et qualité sont par nature antinomiques, bien au contraire, la rationalisation de structures et de procédures désuètes permettant de dégager temps et moyens pour améliorer la qualité des prestations (Pollitt, Bouckaert, 2006), mais qu'il peut y avoir perception d'une contradiction, à laquelle il doit être répondu ;

• la responsabilisation individuelle peut aller à l'encontre de la motivation collective, dans la mesure où elle pousse les agents à donner la priorité aux actions susceptibles de mettre en valeur leur efficacité personnelle par rapport à celles dont le mérite sera attribué à une équipe tout entière. Dans les pays de l'enquête, l'accent est mis de plus en plus sur le collectif, la capacité à travailler ensemble, la plupart des services aux usagers et des résultats dépendant d'actions conjointes. Les fonctionnaires français sont mus par la logique de l'honneur, qui est celle du respect de leur travail et de leur autonomie d'action (Philippe d'Iribarne) et ressentent parfois la logique de mesure des résultats comme réductrice par rapport à leur capacité d'innover, d'adapter et d'être équitables. Comment résoudre cette apparente contradiction que les agents de tous les pays de l'enquête ont ressentie entre la culture des résultats et leur logique de l'honneur ?

– la culture de résultats induit des contraintes nouvelles qui sont celles d'atteindre des objectifs définis au lieu d'autodéterminer l'activité. Pour autant, ces contraintes peuvent être expliquées : elles doivent permettre de renégocier les plans de charge si de nouvelles commandes arrivent (si les priorités changent, les activités aussi) et aider les fonctionnaires à ne pas être dans l'urgence permanente,

– il doit aussi exister des contreparties à ces contraintes : si les résultats doivent obligatoirement être atteints, la façon de les mettre en œuvre relève de la libre appréciation de chacun, sans contrôle *a priori,* sinon sous forme de conseil, sans directives sur les façons de faire, sinon des guides de bonnes pratiques, et sans demandes de compte rendu incessantes des administrations centrales,

• la valeur fondamentale d'égalité des citoyens conduit à l'universalité des règles qui leur sont applicables. Mais, légitimement, dans notre société de plus en plus individualiste, ces citoyens aspirent aussi à la personnalisation des services qui leur sont rendus. Entre ces deux exigences, les choix ne sont pas toujours faciles. Face à un usager, le fonctionnaire doit-il appliquer purement et simplement les règles formelles, ou personnaliser sa décision, et jusqu'à quel point ? C'est là le type de problèmes que nombre d'agents publics rencontrent en permanence. Jusqu'où un fonctionnaire peut-il aller dans la personnalisation des réponses que tout usager attend aujourd'hui ? Face à un usager, le fonctionnaire a un choix fondamental :

– ou bien lui appliquer les règles formelles, pour des raisons souvent personnelles et circonstancielles, soit parce qu'il n'éprouve aucune sympathie pour l'usager, soit parce qu'il est pressé,

– ou bien personnaliser sa décision en se référant aux valeurs du service public : égalité de traitement, prise en compte de la situation financière et familiale, souci d'efficacité, acceptation de la part humaine de chaque problème.

Le bon percepteur serait celui qui « perçoit » les difficultés du contribuable ; il fait vraiment son métier en modulant les versements demandés en fonction des capacités de paiement réelles ; il le peut en vertu des règles fondamentales de son statut et du cadre défini ; il n'est pas question que le chef prenne la décision à sa place. Il peut être amené à se justifier devant le juge des comptes : c'est une procédure normale qu'il accepte, au nom de sa « responsabilité », qui est l'épine dorsale de sa déontologie. S'il manque une pièce justificative, le comptable public paiera en confiance s'il considère que c'est un oubli ; mais s'il pense qu'on le déconsidère, il se bornera à appliquer la réglementation, sans prendre de risques [94].

Les fonctionnaires ne sont pas les seuls à ressentir ces contradictions. Il en est de même des élus : ainsi le comité permanent pour les valeurs de la vie publique, transpartisan, de la chambre basse au Royaume-Uni déclare-t-il dans son 7e rapport annuel qu'il y a une « contradiction entre le fait de délivrer les services de meilleure qualité à tous les citoyens et les contraintes de l'efficience ou de l'équilibre des comptes ». Il cite la délibération de la commune de Hammersmith et Fulham qui décrit bien la difficulté de traiter les demandes complexes des particuliers : « Il faut savoir si l'on passe quinze minutes de plus pour résoudre un problème, ou mettre le dossier de côté et passer au suivant. Pour les fonctionnaires, les facteurs influençant sa décision vont être variés : la pression du travail quotidien, les attentes de leurs supérieurs, les objectifs de résultat qui leur sont demandés. Mais il sera conscient aussi des contre-arguments, notamment le fait d'être accusé d'une mauvaise administration par les citoyens et plus fondamentalement l'idée que le travail d'un fonctionnaire est plus d'assurer une mission de service public que de remplir des objectifs chiffrés [95]. »

94. Australie, débat sur le changement culturel de l'agence des impôts, 1998.

95. « La volonté de mettre l'accent sur des résultats quantitatifs à obtenir des administrations a certainement été un des changements les plus fondamentaux par rapport à une administration ne raisonnant qu'en termes de moyens. Un changement important en a résulté en ce que l'administration s'est mise à savoir ce qu'elle pouvait délivrer ou pas, selon quels processus, à quels coûts et avec quelle technologie. Cette attention au concret de ce qui est fait pour l'usager ne peut être déniée. Pourtant, au bout de quelques années, les agents, au lieu d'être fixés seulement sur l'obtention de moyens, ne sont devenus polarisés que sur la quantité de leur production et leur coût, au détriment des services peu mesurables. La raison en est que nous n'avions pas de cadre logique cohérent permettant d'établir le lien entre les résultats réels sur les citoyens (outcomes, effets socio-économiques) et les activités concrètes des fonctionnaires. Il a fallu écouter les ministères et les managers et ne plus avoir de processus simplement descendants mais également ascendants, prenant en compte l'avis des services de terrain. En fait nous avons cru faciliter un système imaginatif, à l'écoute des clients mais en ne se concentrant que sur les résultats quantitatifs, nous sommes allés à l'encontre des valeurs des agents. Combien de fois ai-je entendu : « Nous avons atteint nos cibles et cela suffit » ? Le danger en est d'obtenir ce que l'on veut mais rien de plus, avec des fonctions peu mesurables délaissées, des non – coopérations entre services, chacun voulant atteindre SES résultats, une crainte de prendre des risques et d'innover. Il faut donc que les résultats quantitatifs soient cohérents et conjugués avec la recherche d'impacts effectifs sur les citoyens et la société » (le ministre de la fonction publique néo-zélandais, 1998, donc dix ans après le début de la réforme, devant l'ensemble des cadres supérieurs, texte en ligne sur le site state.services.commission@gov.nz).

Gérer par des valeurs partagées et pas seulement par des consignes imposées

Les valeurs peuvent être mises en place selon quatre modalités : la traduction des valeurs en compétences, la formation aux valeurs, le recours en cas de non-respect des valeurs, les formes de soutien à la mise en œuvre des valeurs.

Valeurs et compétences

La première mise en œuvre des valeurs en termes de compétences est leur introduction dans les contrats d'objectifs [96] des agents, pour les cadres supérieurs d'abord (Canada, Royaume-Uni), voire pour tous les agents (Australie). Cela signifie que les agents sont évalués non seulement sur leurs obligations de résultat, mais aussi sur la qualité de la mise en œuvre des valeurs (leadership, esprit d'équipe, volonté de coopération...). Dans le cas des cadres, jusqu'à la moitié de la notation peut reposer sur la capacité à mettre en œuvre les valeurs. Une telle pratique peut-elle faire peur ? Certes, car elle suppose une appréciation parfois appelée « subjective », mais elle est tempérée par le fait que les pays qui développent les valeurs développent aussi l'évaluation à 360 degrés [97]. Cette évaluation permet donc une panoplie de points de vue non nécessairement homogènes, et limite la subjectivité d'un évaluateur unique. De plus, des actions de nature plus qualitative peuvent aussi être dotées d'indicateurs « objectifs » (nombre d'actions coopératives, nombre de propositions faisant l'objet d'un accord de l'équipe). Ces pays estiment que des indicateurs servant d'approximation d'un jugement partagé sont aussi légitimes que les indicateurs quantitatifs, qui peuvent être l'objet de nombre de détournements.

Le code des valeurs australien est un exemple de mise en œuvre. En effet, les valeurs sont traduites en actions concrètes et en indicateurs (quantitatifs et qualitatifs), que les cadres supérieurs doivent mettre en œuvre.

À chacune de ces exigences correspond un guide mode d'emploi (le Canada a fait de même) qui précise les obligations des ministres, celles des managers et agents et propose des indicateurs permettant de vérifier si ces exigences sont bien suivies. Par exemple, en matière de compte-rendu :

– les ministres doivent rendre compte de la qualité des systèmes de fonctionnement de leur ministère (y a-t-il un contrôle de gestion ? un contrôle qualité ? etc.), et doivent fixer des objectifs réalistes ;

– les fonctionnaires sont responsables de toutes les décisions de mise en œuvre et du bon fonctionnement des systèmes managériaux.

Les indicateurs afférents sont les suivants : les agents sont-ils bien informés de leurs obligations de rendre compte ? Le plan stratégique, les processus de gestion et les évaluations individuelles sont-ils cohérents avec les finalités que le ministère

96. Dans un système managérial tout agent a un contrat d'objectifs qui spécifie les objectifs et résultats collectifs qui lui sont propres et qui sert de base à son évaluation.

97. Il s'agit d'une évaluation par le supérieur hiérarchique, mais aussi par les agents et les pairs, afin de croiser tous les points de vue sur la personne.

doit poursuivre ? Les obligations de rendre compte en matière d'atteinte des objectifs et de bon usage des ressources sont-elles respectées ? Le ministère est-il à même de montrer que des procédures claires ont été suivies dans la mise en œuvre de ses opérations ?

Ces indicateurs servent de base au suivi interne (par le ministère lui-même) et externe (par le ministère de la fonction publique) des valeurs.

Exemple : le code des valeurs de la fonction publique australienne (2000)

La fonction publique australienne :

– est apolitique, elle s'acquitte de ses fonctions de façon impartiale et professionnelle ;

– prend ses décisions en se fondant sur le mérite ;

– fournit aux agents un milieu de travail où la discrimination n'existe pas et qui reconnaît la diversité de la collectivité australienne qu'elle sert, et qui en tire parti ;

– souscrit à des normes déontologiques élevées ;

– assume ouvertement la responsabilité de ses actions, dans le cadre de la responsabilité ministérielle devant le gouvernement, le Parlement et la population australienne ;

– répond aux attentes du gouvernement en formulant des conseils francs, honnêtes, détaillés, précis et opportuns ainsi qu'en mettant en œuvre les politiques et les programmes gouvernementaux ;

– assure de façon équitable, efficace, impartiale et courtoise la prestation des services au public et tient compte de la diversité de celui-ci ;

– exerce un leadership de la plus haute qualité ;

– établit des relations en milieu de travail qui valorisent la communication, la consultation, la collaboration et la participation des agents ;

– veille à ce que le milieu de travail des agents soit équitable, souple et enrichissant ;

– met l'accent sur l'obtention de résultats et la gestion de la performance.

Les formations aux valeurs

Afin d'éviter que son code des valeurs ne reste abstrait, le Canada a diffusé auprès de tous les fonctionnaires une formation sur la façon de le mettre en œuvre et les dilemmes pratiques qu'ils rencontrent. La plupart des ministères et agences gouvernementales disposent des programmes de formation et de sensibilisation de leurs employés aux valeurs et à l'éthique. La composante « valeurs et éthique » est intégrée dans les cours d'orientation des nouveaux employés. Des dialogues sur les valeurs et l'éthique sont organisés dans tous les ministères et agences gouvernementales.

Cette formation part d'exemples de dilemmes concrets et fait travailler les agents sur la réponse à ces situations réelles. De la sorte, les valeurs ne demeurent pas abstraites, et les réponses sont construites avec les agents. Un rapport du médiateur en 2002 a montré que 70 % des agents ne comprenaient pas les valeurs éthiques, car celles-ci étaient disséminées par voie de circulaires et ne faisaient pas l'objet de réunions et de discussions. D'où la mise en place d'un kit pratique qui couvre l'essentiel des situations de dilemme d'un fonctionnaire. Le cas numéro un, par exemple, est celui d'une employée des services sociaux qui doit à la fois respecter les règles d'efficience, donc de temps, et se trouve confrontée à un drame humain, qui n'entre pas dans les règles et demande du temps à être solutionné. Le kit donne le choix entre trois réponses : celle du respect strict de la procédure, garante de l'égalité des citoyens, celui du primat de la compassion sur le principe d'égalité, celle, enfin, du recours aux pairs et aux managers pour savoir si le cas justifierait une exception.

Exemple : suivre les règles ou démontrer de la compassion lorsque l'on sert le public

Isabelle gère une unité qui fournit directement des services au public, dont une gamme de prestations sociales, à partir d'un « guichet unique ». La charge de travail des fonctionnaires de l'unité est déjà considérable, parce que les gens se tournent vers eux pour obtenir de l'aide à propos de nombreuses questions qui ne font pas partie du mandat de l'unité. Isabelle a essayé de diminuer le temps consacré à ces questions, mais admet que son personnel est fermement convaincu de l'importance de cette aide supplémentaire pour certains clients nécessiteux.

Un de ses agents, Daniel, a dernièrement été perturbé par un cas particulier et exerce de fortes pressions pour une interprétation généreuse des règles. Dans ce cas particulier, le client perdrait ses prestations si les critères d'admissibilité étaient appliqués de façon stricte et les faits le concernant ne sont pas tout à fait clairs. Les préjudices que causerait à cette personne, méritante par ailleurs, la perte de ses prestations seraient considérables.

Isabelle doit décider si elle doit insister pour que Daniel respecte les règles ou permettre que l'on fasse preuve de compassion dans leur interprétation. Il est évident que la décision relative à ce cas aura une incidence sur la façon dont les autres agents traiteront les cas dans le futur. Le « corrigé », si l'on peut dire, est le suivant : vérifier que les agents formés ont pris en compte l'équilibre entre la décision à court terme et ses conséquences à long terme sur l'agent, et entre l'intérêt de l'agent et celui de l'organisation, entre cette décision et les décisions du même type à venir.

Le soutien aux valeurs

Ce soutien est indispensable car la « mise en pouvoir », comme l'appellent les pays de l'enquête, des agents au contact des usagers, qui consiste en la capacité de trouver des solutions adaptées à chaque cas particulier (la personnalisation des réponses), court le risque d'arbitraire et de favoritisme. Le pouvoir d'appréciation de l'agent doit donc être encadré. Il l'est dans ces pays par :

– l'établissement d'un menu de solutions (par exemple en matière d'aide aux chômeurs) ; l'agent ne peut donc pas prendre n'importe quelle décision ;
– la vérification informatique des solutions choisies (chacune étant saisie avec sa motivation) ;
– la responsabilité personnelle de l'agent devant les comités d'éthique ou devant les tribunaux en cas de malversation ;
– le recours obligatoire aux pairs et à ses supérieurs en cas de problème controversé ;
– des mécanismes d'audit et d'inspection internes.

Le soutien aux valeurs s'exprime par différentes voies :

– des discussions internes doivent être organisées dans les services autour de ce type de problèmes et de choix, de façon à en faciliter la gestion et à en faire partager les principes ;
– des guides des bonnes pratiques sont élaborés et diffusés à l'issue de discussions collectives approfondies ;
– les formations dispensées aux agents publics de tous niveaux doivent prendre en compte ce type de questions ;
– et, en cas de dilemme difficile à résoudre, les supérieurs hiérarchiques doivent être mis en position d'assumer leurs responsabilités et de guider les choix.

Les recours

Le comité parlementaire britannique sur les valeurs de la vie publique, créé en 1994, a énoncé sept valeurs majeures en 2003 :

1. la confiance : l'enjeu est de rétablir la confiance des citoyens dans la qualité du service public ;
2. la gouvernance : la multiplicité des organismes publics concourant à une politique publique suppose des accords de gouvernance clairs ;
3. le poids de la réglementation : la complexité des sociétés modernes suppose une approche stratégique de la réglementation ;
4. l'intégrité et l'objectivité ;
5. le devoir de rendre compte ;
6. l'ouverture aux partenaires et usagers ;
7. le leadership, donc la capacité managériale de l'encadrement.

Il existe aussi un comité sur les valeurs du service public qui est constitué de quinze membres nommés par la Reine. Une fois nommés, les commissaires sont totalement indépendants, nul ne peut leur donner de consignes et ils disposent d'un budget global. Aujourd'hui, les commissaires ont des profils très variés, mais ils ont tous une expérience en matière de valeurs ou de conflits de valeurs : certains sont hauts fonctionnaires, d'autres, élus locaux, certains viennent du secteur

privé, ou encore du journalisme et de l'université. Il ne s'agit d'un emploi à plein temps que pour le président de la commission.

Le rôle des commissaires est, entre autres missions, de faire respecter les valeurs de la fonction publique, en publiant tous les ans un rapport sur ce thème. Pour ce faire, la commission dispose de moyens financiers de formation aux valeurs des ministères et agences (formations qu'elle subventionne et dont elle définit le cahier des charges), mais également de ressources d'audits qu'elle effectue elle-même ou délègue à un prestataire.

Le comité s'est déplacé dans tout le Royaume-Uni pour faire connaître son action et faire comprendre l'importance pratique des valeurs. Il dispose de crédits d'étude pour savoir comment les fonctionnaires vivent ces valeurs au quotidien. Il n'a pas de pouvoirs de sanction directe, mais peut s'adresser à la presse à tout moment. Il dispose d'un site Internet où chaque citoyen peut poser des questions. Il évalue régulièrement la pertinence des valeurs, ce qui l'a amené notamment à préconiser que chaque administration lui rende compte de la mise en œuvre des valeurs. Il dispose de crédits pour aider à la mise en place de formations sur la résolution des conflits de valeurs.

En Australie, les fonctions du commissaire au mérite et à l'éthique, assez semblables à celles de la commission britannique (la différence est que le commissaire australien travaille étroitement avec le ministère de la fonction publique), sont définies par le code la fonction publique de 1997. Elles consistent à enquêter sur les manquements aux valeurs signalés par les fonctionnaires ou les citoyens, à faire de même à la demande du ministre de la fonction publique, et à proposer des actions ou politiques aux directeurs généraux de ministères ou d'établissements publics qui devront répondre de l'application de ces propositions publiquement.

En 2005-2006 le commissaire a été saisi de 41 recours. Ce chiffre peu élevé s'explique par l'existence de « filtres » préalables, à savoir les hauts fonctionnaires chargés de l'éthique au sein des ministères). Sur ce total, 28 cas ont été instruits : ils ont trait à des abus, par exemple de l'usage des véhicules ou de la carte bleue des administrations, mais également à des manques de courtoisie et de respect à l'égard des usagers, au refus de répondre à des consignes ou ordres explicites et non abusifs. Dans tous les cas, le commissaire a fait une recommandation transmise au directeur général du ministère. Si le directeur général ne veut pas obtempérer, le commissaire peut nommer un fonctionnaire indépendant qui reprend la procédure et décide de toutes les actions nécessaires. En 2007, 58 % des recours concernaient des problèmes éthiques (probité mais aussi qualité du management) et 42 % des litiges relatifs aux conditions d'emploi ou à la rémunération.

Aux États-Unis, il existe des procédures de divulgation des actes fautifs, conformément à la loi sur la divulgation (*Whistleblowing Protection Act, 1989*). Les dénonciateurs sont protégés. Le grand public dispose aussi de certains mécanismes de dénonciation : les procédures de plainte, un bureau d'assistance et une ligne téléphonique spéciale. En cas de violation des règles déontologiques, des sanctions (avertissement verbal, réprimande écrite, suspension, destitution, radiation temporaire de la fonction publique ou amende pouvant aller jusqu'à 1 000 dollars) peuvent être appliquées à l'endroit des agents. La loi autorise l'*Of-*

fice of Special Councel (OSC) à sanctionner les fonctionnaires fédéraux, coupables de manquements aux règlements. Pour faire prendre des mesures disciplinaires, l'OSC présente une requête en ce sens au *Merit System Protection Board* (MSPB). Des mécanismes de recours sont garantis. Les autres pays de l'enquête ont tous mis en place des mécanismes identiques.

Ce travail est un modeste examen de la façon dont les valeurs ont été mises en œuvre dans quelques pays. Il montre que la question du respect des valeurs et de leur importance dans tous les processus de changement est prise au sérieux.

ANNEXE 8

Bilan des conférences sociales

D'octobre à décembre 2007, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a organisé de nombreux groupes de travail avec les organisations syndicales dans le cadre des trois conférences sociales : le dialogue social, les parcours professionnels et le pouvoir d'achat.

Le but était d'identifier les points d'accord et des divergences, afin d'envisager d'éventuelles négociations.

Le document ci-après présente synthétiquement les conclusions de ces différentes conférences : enjeux, synthèse, point de convergence et de débats.

Ces synthèses ont été présentées et validées par les partenaires sociaux le 3 décembre pour la conférence sur le pouvoir d'achat et le 14 décembre pour celle sur le dialogue social et les parcours professionnels.

Conférence sur le dialogue social

Thème nº 1 : représentativité

Enjeux

Il s'agit ici de moderniser les critères de la représentativité en se posant trois questions :

– comment mieux prendre en compte l'audience parmi les critères de représentativité ?

– comment actualiser les critères de l'article L. 122-2 du code du travail (« représentativité prouvée ») ?

– comment faire évoluer les règles de représentativité prévues à l'article 9 *bis* du statut général (« représentativité présumée ») ?

. .. tout en réfléchissant à l'impact sur la composition des instances :

– quel impact sur l'organisation des élections professionnelles au sein des instances de concertation ?

– quelle place donner à l'élection dans la composition des instances de concertation qui aujourd'hui ne sont pas élues directement (CSFP, CTP) ?

Synthèse des échanges

Une réforme souhaitée par la majorité des partenaires.

Des échanges conduits sur la base de réflexions avancées sur les évolutions de la représentativité (rapport Hadas-Lebel, avis du conseil économique et social en 2006).

Des convergences sur les objectifs : conforter la légitimité syndicale à travers des règles traduisant mieux encore l'audience.

Des connexions avec les réflexions en cours dans le secteur privé : la fonction publique pourrait être précurseur des évolutions à venir.

Points de convergence

Évolution des critères de la représentativité

Mieux traduire les suffrages des personnels.

Sur la base d'un corps électoral le plus large possible prenant en compte les agents non titulaires.

Évolution de la « présomption de représentativité » (article 9 bis de la loi du 13 juillet 1983)

Évolution des paramètres pris en compte pour la reconnaissance de la représentativité syndicale au sein des trois fonctions publiques.

Évolution de la « représentativité prouvée » (article L. 133-2 du code du travail)

Actualiser les critères dont certains sont devenus obsolètes.

Reconnaître ceux dégagés par la jurisprudence.

Renforcer la place de l'audience.

Points d'ouverture

Faire évoluer le principe de l'élection à deux tours : élection à un seul tour ? Ouverture à toute organisation syndicale légalement constituée ?

Mieux prendre en compte les agents non titulaires dans les instances de concertation (exemple : aux CTP de la FPE, aux conseils supérieurs des trois fonctions publiques).

Rechercher un nouvel équilibre entre les critères de la représentativité en renforçant la place de l'audience tout en prenant en compte d'autres critères (activité, influence, etc.).

Points en débat

Comment élargir le corps électoral aux agents non titulaires ?
Abandon de la référence exclusive aux élections aux CAP :
– élection directe des CTP de la FPE, sur le modèle des deux autres fonctions publiques ?
– agrégation des suffrages obtenus aux CAP et aux CCP ?

Quelles règles de désignation des représentants des personnels aux CSFP ? à partir du résultat des élections aux CTP ?

Faut-il modifier les règles d'attribution des « sièges préciputaires » ?

Thème n° 2 : négociation

Enjeux

Il s'agit de renforcer la place de la négociation en répondant aux questions suivantes :
– quel champ pour la négociation ? : Quels enjeux ? Quels sujets ?
– quels niveaux et quels acteurs ?
– quelles règles de jeu et en particulier quelle reconnaissance juridique de la négociation ?

Synthèse des échanges

Une volonté partagée d'obtenir des avancées sur ce thème.

Des modalités concrètes de réforme à approfondir (thèmes, méthodes, acteurs).

Points de convergence

Donner une place plus grande à la négociation dans le droit et dans les pratiques :

– étendre son champ à d'autres thèmes : carrières, formation, action sociale, etc. ;

– développer la négociation dans tous les lieux pertinents à condition de préciser l'articulation entre chaque niveau.

Formaliser les pratiques pour une négociation plus efficace et une meilleure visibilité : association des partenaires sur un programme de dialogue défini à l'avance, fixation de clauses de rendez-vous, etc.

Clarifier les règles permettant de reconnaître la légitimité des accords (exemple : majorité des signataires, majorité de personnels représentés, absence d'opposition majoritaire, etc.).

Points de débats

Jusqu'à quel point formaliser dans le droit les pratiques de négociation ? Notamment, faut-il prévoir dans le statut général : une obligation de négocier ? des échéances pour la négociation sur certains sujets ? des précisions sur la portée juridique des accords conclus ? les conditions de mise en œuvre et de suivi des accords ?

Thème nº 3 : instances

Enjeux

Il s'agit de conforter le rôle des instances de concertation en répondant aux questions suivantes :

– comment renforcer le dialogue social interministériel et interfonctions publiques ?

– comment renforcer la légitimité des comités techniques paritaires ?

– comment mieux définir la place des commissions administratives paritaires ?

Synthèse

Des pistes d'évolution évoquées depuis 2002 (rapport Fournier).

Des discussions qui s'inscrivent dans le prolongement de concertations antérieures (2004, 2006) avec quelques avancées concrètes (décret du 16 mai 2007 pour les CAP/CTP de la FPE).

Une réflexion à conduire pour les trois fonctions publiques en tenant compte des problématiques propres à chaque versant.

De nombreuses pistes pour améliorer leur fonctionnement dans l'intérêt tant des représentants des personnels que des administrations.

Des convergences avec les problématiques de la représentativité et du droit syndical (avec qui dialogue-t-on ? Quels moyens allouer pour une représentation efficace des personnels ?).

Instances de concertation – points de convergence

Renforcer la portée des avis rendus dans les instances de concertation :

– donner suite aux avis négatifs rendus à l'unanimité des représentants du personnel ;

– renforcer le suivi des positions exprimées au sein des instances de dialogue.

Conforter la présence des experts au sein des instances.

Instances de concertation – débats

Permettre la représentation des agents non titulaires au sein des CSFP et des CTP (cf. discussions sur la représentativité).

Faire évoluer le paritarisme pour un meilleur fonctionnement des instances et une représentation plus efficace des administrations ? (exemple : comités techniques d'établissement de la FPH).

Instance de dialogue 3 fonctions publiques – points de convergence

Créer une nouvelle instance de dialogue pour aborder les sujets communs aux trois fonctions publiques pour mettre en cohérence et enrichir le dialogue social.

Les thèmes communs doivent être abordés au niveau des trois fonctions publiques.

La consultation successive des trois CSFP sur les mêmes textes lie les dernières instances consultées aux premiers avis rendus.

Une nouvelle instance en supplément et non en substitution des trois CSFP donc une « émanation » des actuels CSFP et non une instance autonome.

Instance de dialogue 3 fonctions publiques – ouvertures

Préciser les attributions de l'instance commune :

– instance consultée sur les sujets qui ne sont actuellement traités en propre par aucun CSFP ?

– ou sur les sujets communs aux trois FP qui relèvent actuellement des CSFP ?

– exemple : les enjeux communautaires, les mobilités entre les trois fonctions publiques, l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, le handicap, etc.

Donner compétence à l'instance commune pour l'examen de l'évolution de l'emploi public... ce qui conduit à repenser le rôle/les missions de l'Observatoire de l'emploi public.

Instance de dialogue 3 fonctions publiques – débats

Quelles modalités de concertation ? (information, consultation, négociation...).

Quelles modalités de désignation de ses membres ? Règles de compositions des CFSP ou règles propres ?

Conseils supérieurs de la fonction publique – points de convergence

Les conseils supérieurs de la fonction publique

Renforcer le rôle des CSFP dans l'examen des questions stratégiques et celles qui intéressent les grandes évolutions de la fonction publique.

Le conseil supérieur de la fonction publique de l'État

Clarifier les règles et les procédures pour un fonctionnement plus efficace : programmation, quorum, suppléance, suivi des travaux, etc.

Renforcer le rôle des formations préparatoires et spéciales du CSFPE :
– définir une meilleure articulation entre la commission des statuts et la plénière ;
– améliorer le fonctionnement des sections syndicale et administrative, (exemple : CSFPT composé en sections thématiques).

Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) – débats

Renforcer le pouvoir d'auto-saisine du CSFPE sur les questions que ses membres estiment devoir être traités en son sein.

Donner force juridique aux recommandations de la commission de recours.

CTP-CAP – points de convergence

Donner une meilleure lisibilité et mieux adapter les compétences des CTP aux enjeux de la gestion publique :
– regroupement autour de quelques grands thèmes ;
– enrichissement des sujets : impact de la Lolf, évolutions de l'administration, usage des TIC, égalité professionnelle, etc.

Mieux articuler les compétences des différents niveaux de CTP : distinguer de manière pragmatique les lieux du dialogue stratégique et les lieux du dialogue de proximité.

Créer, dès qu'il y a enjeu collectif de dialogue social, une instance de dialogue correspondante

CTP-CAP – ouvertures

Promouvoir un dialogue social plus transversal :
– dépasser les cloisonnements administratifs lorsqu'ils constituent un frein à la concertation ;
– promouvoir lorsqu'il y a lieu le dialogue social interministériel y compris au niveau local.

Poursuivre la déconcentration des lieux de dialogue :
– mieux organiser le dialogue autour de CTP locaux sur les sujets de proximité ;
– favoriser le développement des CAP locales pour accompagner la déconcentration de la gestion des personnels.

Harmoniser la durée des mandats en mettant en cohérence les règles applicables aux CTP comme aux CAP, dans les trois fonctions publiques :

– réviser la durée des mandats pour plus d'homogénéité entre les trois fonctions publiques ?
– synchroniser les cycles électoraux ?

CTP-CAP – débats

Faire évoluer les compétences des CAP :
– comment les attributions des CAP peuvent-elles être redéfinies en lien avec l'évolution des règles de gestion des fonctionnaires ?
– comment concentrer l'examen sur les enjeux les plus importants pour la carrière des fonctionnaires ?
– quel nouvel équilibre pourrait être établi entre consultation systématique et consultation sur demande ?

Thème nº 4 : droits et moyens

Enjeux

Il s'agit de moderniser les droits et moyens syndicaux en répondant aux questions suivantes :
– comment adapter les droits syndicaux aux besoins des organisations syndicales ?
– comment conforter la responsabilité des acteurs dans l'utilisation des moyens alloués ?
– comment assurer une meilleure transparence dans l'utilisation de ces moyens ?
– comment encourager la participation des personnels à l'activité syndicale ?

Synthèse

La fonction publique doit être exemplaire en matière de transparence et de responsabilité.

Le droit syndical a vieilli dans la fonction publique : un besoin d'actualisation des droits syndicaux et du statut du responsable syndical.

Une demande d'adaptation aux nouvelles réalités du dialogue social et de l'engagement syndical.

Des discussions sont à prolonger notamment sur les technologies de l'information et de la communication, sur le statut du représentant syndical.

Points de convergence

Renforcer la transparence dans l'allocation et l'usage des moyens (projet de cahier des charges présenté par la DGAFP).

Adapter les moyens syndicaux à la fois aux lieux du dialogue social, aux pratiques de dialogue et aux nouveaux enjeux (locaux, européens, etc.).

• Moderniser le statut du représentant syndical (exemple : assurer l'égalité de traitement et valoriser l'expérience acquise).

Harmoniser l'accès aux technologies de l'information et de la communication en donnant accès aux intranets et en permettant le vote électronique.

Points de débats

La globalisation des moyens syndicaux.

Bilan de la conférence « Parcours professionnels » – Synthèse générale

Trois catégories de thèmes peuvent etre identifiées :
– des sujets sur lesquels les pistes de travail sont suffisamment formalisées pour que des propositions rapidement opérationnelles puissent être présentées : l'accompagnement et la facilitation des mobilités ;
– des thèmes faisant l'objet d'une convergence sur les constats, sur lesquels une volonté d'agir en commun a été constatée : les conditions de travail et les questions liées à l'hygiène et à la sécurité ;
– des thèmes qui devront être approfondis en 2008, en lien pour certains avec des missions d'études : recrutement, formation initiale, évaluation, suivi individualisé des carrières, encadrement supérieur.

Thème nº 1 : améliorer la gestion personnalisée des recrutements, des compétences et des parcours

Les enjeux

Le recrutement : simplifier et moderniser les voies d'accès et de promotion dans la fonction publique.

La formation professionnelle tout au long de la vie : développer la formation des agents publics pour mieux accompagner les parcours professionnels.

Le suivi personnalisé des carrières : promouvoir une gestion plus qualitative des compétences et des carrières.

L'adaptation des conditions de travail à l'allongement des carrières : maintenir la motivation des agents tout au long de leur vie professionnelle.

La prise de responsabilité et la performance : enjeu qui est également abordé dans la conférence sur le pouvoir d'achat.

L'encadrement supérieur : diversifier le recrutement et dynamiser les carrières.

Le recrutement – convergences

Le contenu des concours et la définition des épreuves méritent un réexamen, de manière à mieux prendre en compte les compétences des agents et renforcer la lutte contre toutes les formes d'exclusion.

Approfondissement en 2008 sur la base de la « mission Desforges ».

L'organisation des concours gagnerait à être encore améliorée, dans le sens d'une meilleure coordination et d'une plus grande mutualisation.

Approfondissement en 2008 sur la base de la « mission Dorne-Corraze ».

Les enjeux portent non seulement sur les modes de recrutement à l'entrée dans l'administration, mais aussi sur la qualité et la pertinence des processus de

sélection professionnelle en cours de carrière ; la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle est dans cet esprit une orientation essentielle.

Les recrutements de personnes en situation de handicap doivent être augmentés.

Le recrutement – approfondissement nécessaire

Les épreuves « académiques » sont-elles réellement discriminantes à l'encontre des publics défavorisés ?

Le prérecrutement peut-il faciliter la lutte contre les discriminations et la modernisation des recrutements ?

Le cadre LMD conditionne-t-il les évolutions des niveaux et des modes de recrutement dans la fonction publique ?

Comment améliorer la formation des jurys de concours et plus généralement la « professionnalisation » du recrutement ?

Quel devenir pour le classement de sortie des écoles ?

Quelle place pour le recrutement de non-titulaires ?

Comment améliorer l'information sur les emplois ouverts dans la fonction publique, y compris à l'égard des publics défavorisés ?

La formation – convergences

Formation continue :
– amplifier l'application de la loi du 2 février 2007 sur la formation tout au long de la vie ;
– appliquer la réforme aux agents non titulaires ;
– renforcer le pilotage interministériel de l'application de la réforme dans les ministères ;
– faire jouer à l'offre interministérielle de formation un meilleur effet de levier au niveau territorial, en recherchant les synergies entre acteurs locaux des trois fonctions publiques ;
– faire jouer à la formation un rôle de professionnalisation de la fonction RH dans l'administration (école de la GRH).

Formation initiale :
– engager une évaluation sur la nature, la durée et les objectifs de la formation initiale, ainsi que sur l'articulation entre formation initiale et formation continue, en complément de la réforme de la formation continue ;
– s'appuyer sur les retours d'expérience propres à chaque fonction publique, voire chaque filière professionnelle, ainsi que sur des comparaisons européennes.

Le suivi des carrières dans la durée – convergences

Engager des travaux sur l'adaptation des grilles actuelles (durée, conditions de parcours, débouchés) dans un contexte de durée de carrière visant à mieux prendre en compte les enjeux démographiques.

Redéfinir les objectifs de la politique indemnitaire.

Améliorer la transparence et la connaissance globale de l'indemnitaire.

Favoriser le professionnalisme dans l'évaluation des personnels.

Mutualiser les meilleures pratiques en matière d'accompagnement personnalisé des carrières.

L'encadrement supérieur – convergences

Mieux définir l'encadrement et l'encadrement supérieur ou dirigeant.

Assurer une gestion plus personnalisée de l'encadrement.

Mener une réflexion spécifique sur les « secondes carrières » des cadres.

Thème n° 2 : accompagner et faciliter les mobilités

Les enjeux

Lever les obstacles statutaires à la mobilité.

Faciliter les évolutions professionnelles, dans un contexte d'évolution constante des missions et du périmètre des administrations.

Accompagner financièrement et matériellement la mobilité.

Assurer la rencontre de l'offre et de la demande de compétences.

Développer une gestion des ressources humaines fondée sur la proximité avec les agents.

Synthèse

La mobilité doit faire l'objet d'une approche globale, intégrant les freins, y compris culturels.

Le sujet ne concerne pas que les cadres.

La mobilité n'est pas toujours volontaire.

La mobilité ne se résume pas au détachement ou à un changement d'employeur ; il y a aussi une attente importante de mobilité à l'intérieur d'un même corps ou pour passer d'un métier à un autre.

La diversité des parcours est une des principales opportunités dans la fonction publique.

Accompagner et faciliter les mobilités

Les obstacles sont de trois ordres :
– les obstacles juridiques, statutaires et indemnitaires : multiplcité de corps, statuts particuliers, cloisonnement entre fonctions publiques, disparités des régimes indemnitaires... ;
– les obstacles liés aux pratiques managériales des gestionnaires des ressources humaines : spécialisation des métiers, absence de transparence, faible valorisation des mobilités, faible accompagnement des agents... ;
– les difficultés matérielles, sociales et familiales liées à la mobilité : faible accompagnement social, insuffisante prise en compte de certains enjeux financiers...

Accompagner et faciliter les mobilités – pistes d'évolution

Les pistes pour répondre aux obstacles juridiques, statutaires et indemnitaires :

– harmoniser les statuts et développer des statuts communs;
– poursuivre les fusions de corps;
– mieux identifier les passerelles entre métiers;
– s'appuyer sur les répertoires de métiers;
– rendre effectif le droit à la mobilité;
– systématiser les possibilités d'intégration et de détachement;
– étendre la possibilité de recourir à la position normale d'activité;
– reconnaître les avantages de carrière obtenus dans un corps dans un autre corps;
– créer une voie d'accès entre corps complémentaire au détachement;
– organiser la recherche d'une nouvelle affectation;
– mettre en place les périodes de professionnalisation;
– rendre plus simples et transparents les régimes indemnitaires;
– tendre vers une plus grande harmonisation en redéfinissant leurs objectifs.

Les pistes pour répondre aux obstacles liés aux pratiques managériales des gestionnaires des ressources humaines :

– développer les outils de mise en commun de la connaissance et de la gestion des emplois;
– rénover et généraliser les bourses d'emplois, de manière plus opérationnelle entre administrations et entre fonctions publiques;
– s'appuyer sur les répertoires des métiers;
– poursuivre le processus de déconcentration;
– conforter le rôle de régulation des DRH ministérielles;
– développer à partir des meilleures expériences des cellules « mobilité » et créer en tant que de besoin des cellules ou équipes dédiées à l'appui aux reconversions professionnelles;
– développer des chartes de la mobilité;
– généraliser et améliorer les fiches de poste;
– développer la cotation des emplois;
– tenir compte de la mobilité dans les carrières;
– développer les dispositifs de transmission des savoirs.

Les pistes pour répondre aux difficultés matérielles, sociales et familiales liées à la mobilité :

– sensibiliser les DRH et les cadres (professionnalisation de la fonction RH);
– encourager les politiques de soutien au logement et à la garde d'enfant;
– poursuivre, voire améliorer des prestations sociales ciblées (aide à l'installation, prêt mobilité);
– développer des mécanismes d'aide financière sous condition (restructuration);
– créer une indemnité temporaire mobilité pour les agents qui acceptent une mobilité sous certaines conditions;
– réfléchir à des mécanismes indemnitaires pour renforcer l'attractivité de certaines zones;

– réfléchir aux enjeux d'une évolution de l'indemnité de résidence ;
– faciliter les possibilités de mutation conjointe ;
– développer l'aide à la recherche d'emploi des conjoints.

Thème n° 3 : améliorer les conditions de travail

Les enjeux

Concilier la vie familiale et la vie professionnelle, en améliorant l'organisation du travail (en faisant une place spécifique à l'impératif d'égalité entre les hommes et les femmes).

Renforcer la connaissance et l'évaluation des enjeux relatifs aux conditions de travail (l'hygiène, la sécurité et la santé au travail).

Améliorer l'efficacité des instances de dialogue social dans ce domaine.

Développer des axes d'amélioration, prenant en compte les expériences propres à chaque fonction publique, mais aussi celle du secteur privé, en matière de santé au travail (cf. plan santé au travail lancé en 2004 dans le secteur privé).

Synthèse

La problématique de l'égalité entre hommes et femmes doit irriguer l'ensemble des travaux des conférences.

Les sujets liés à l'hygiène et à la sécurité doivent faire l'objet d'un plan d'action spécifique.

Nécessité d'améliorer la connaissance, la prévention et le suivi des risques professionnels :

– développer une fonction d'observation de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique ;
– étudier les conditions d'extension de l'enquête Sumer (surveillance médicale des risques professionnels) à la fonction publique de l'État ;
– encourager le développement de démarches de prévention des problèmes de santé liés au stress ;
– améliorer l'évaluation et la prévention des troubles musculo-squelettiques ;
– mettre en place le suivi postprofessionnel des agents ayant été exposés à l'amiante.

Nécessité de renforcer les instruments de mise en œuvre de la politique de prévention :

– achever la mise en place généralisée du document unique ;
– faire évoluer la place et le rôle des CHS ;
– mieux définir le cadre d'intervention et de la formation des acteurs du secteur hygiène et sécurité ;
– renforcer le suivi médical des agents publics ;
– rationaliser l'activité des comités médicaux, du comité médical supérieur et des commissions de réforme.

Bilan de la conférence pouvoir d'achat

Rappel des objectifs de la conférence

Objectif : préparer les termes et les conditions des négociations futures en :
– précisant le champ et les modalités de la négociation ;
– partageant les données disponibles sur les facteurs d'évolution des rémunérations ;
– apportant les éclairages complémentaires nécessaires (comparaisons entre fonctions publiques et avec le secteur privé ou les entreprises publiques) ;
– identifiant, sur le fond et la méthode, les points de convergence ou les points de débat et leur motivation.

Bilan des travaux : synthèse

L'ensemble des éléments concourant à l'évolution du traitement indiciaire et des primes (article 20 du statut général) ont leur place dans une négociation sur les rémunérations.

Il y a également un intérêt largement partagé pour que :
– l'ensemble des autres facteurs ayant un effet concret sur le pouvoir d'achat ou sur la situation matérielle des agents donnent lieu à discussion et soient valorisés (exemples : heures supplémentaires ; action sociale) ;
– l'architecture de la rémunération soit mieux précisée quant à leurs objectifs (reconnaissance des qualifications, des métiers, des responsabilités ou sujétions particulières, des résultats...).

Il convient de mieux distinguer entre les éléments destinés à assurer – *a minima* – le maintien du pouvoir d'achat et ceux contribuant plutôt à sa progression.

Si l'objectif est de parvenir à une garantie globale du pouvoir d'achat des agents, il n'y a en revanche pas d'accord sur les facteurs permettant d'assurer cette garantie (débat notamment autour du point et du GVT).

Enfin, la gamme des outils de suivi statistique sera en toute hypothèse complétée pour permettre chaque année une approche plus fine et différenciée.

Évolution du traitement indiciaire brut

Des convergences

Ces éléments sont au cœur de l'évolution des « rémunérations », au sens de l'article 20, et peuvent donner lieu à une négociation.

Liés à l'appartenance à un grade et à un niveau hiérarchique, ils sont caractéristiques du système de la carrière, avec une progression fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle de l'agent.

La place des mesures générales est incontournable dans tous les processus de négociation salariale notamment dans les entreprises publiques.

La question est posée de l'adaptation des grilles (niveau des échelons, durée, conditions d'avancement) aux enjeux de l'allongement de la durée des carrières, de leur attractivité et de l'évolution des métiers et des qualifications.

Des divergences d'appréciation

Une approche centrée sur la valeur du point :
– le maintien du pouvoir d'achat est assuré d'abord par l'évolution du point d'indice, élément commun et garanti à tous les fonctionnaires ;
– le gain salarial lié à l'ancienneté fait partie du « contrat de départ ». Il n'entrerait donc pas dans le champ de cette négociation.

Ou une approche incluant d'autres composantes de la rémunération indiciaire :
– la garantie du pouvoir d'achat est assurée par la combinaison de l'évolution de la valeur du point et de la composante « vieillesse » de l'effet de carrière ;
– ce type de combinaison est d'ailleurs présent dans les politiques salariales de l'ensemble des entreprises publiques et privées.

Indemnitaire

Des convergences

Il s'agit d'éléments constitutifs de la rémunération pouvant être inclus dans une négociation qui, relèvent plus d'une logique de meilleure prise en compte de situations individuelles ou de progression du pouvoir d'achat que du maintien global du pouvoir d'achat.

Une reconfiguration sur des objectifs clairs est nécessaire :
– « complément du traitement » par corps ou grade : quelle articulation avec le traitement indiciaire ?
– identification de responsabilités et sujétions particulières.

Une meilleure transparence/meilleure connaissance globale faciliterait la mobilité.

Des divergences d'appréciation

La proportion globale du régime indemnitaire et de son évolution dans la rémunération :
– place limitée à la seule compensation des sujétions particulières ;
ou
– devant permettre une véritable personnalisation et modulation des rémunérations, selon les responsabilités et les résultats.

Le rôle de l'indemnitaire pour compenser des contraintes matérielles ou inciter à la mobilité (géographique ou fonctionnelle) conduit à des divergences sur la place dans les discussions sur le pouvoir d'achat, mais la nécessité de revoir ou compléter les outils existants d'aide à la mobilité fait consensus.

Conditions matérielles

Une problématique double

Conforter l'action sociale pour faciliter la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle (logement, garde d'enfant, restauration...).

Conforter la protection sociale complémentaire des fonctionnaires fondée sur un nouveau cadre légal depuis 2007.

Des convergences

Ces éléments ont parfois un impact très significatif sur la situation matérielle des agents et leur parcours de carrière.

Une action sociale interministérielle est pertinente notamment si elle est axée sur des priorités définies en commun avec les partenaires sociaux et articulée avec l'action sociale ministérielle.

L'émergence d'une véritable politique en matière de protection sociale complémentaire est nécessaire.

Des divergences d'appreciation

Des divergences existent sur la place de l'action sociale dans une négociation sur les rémunérations.

Quel degré d'obligation pour les employeurs publics en matière d'action sociale ?

Rémunération du temps de travail supplémentaire

Une problématique double

Rémunérer des heures supplémentaires et assimilées dont la définition a été clarifiée à l'occasion des décrets d'application de la loi TEPA.

Identifier les scénarii d'évolution des comptes épargne-temps.

Des convergences

Cette rémunération a un impact sur la feuille de paye et peut faire l'objet d'une négociation *ad hoc.*
Leur gestion doit être améliorée, d'une part, pour garantir que toute heure supplémentaire ou assimilée soit effectivement rémunérée ou compensée, d'autre part, pour que la rémunération en soit attractive.

Le *statu quo* sur les CET n'est pas possible :
– ne pas mettre en cause la possibilité d'utilisation effective « en nature » des jours de RTT ;
– mais dispositif complémentaire de sortie à approfondir (exemple : épargne retraite).

Des divergences d'appréciation

Deux approches existent :
• une approche restrictive : où le recours aux heures supplémentaires n'est pas considéré comme un facteur de maintien du pouvoir d'achat et donc ne peut être inclus dans une négociation sur le pouvoir d'achat ;
• une approche plus globale dans laquelle :
– la « monétisation » des CET est incontournable : enjeux d'évolution en lien avec la constitution d'une épargne retraite ; objectif dont la portée justifierait l'inclusion dans une négociation,
– le « travailler plus pour gagner plus » est à inclure dans des discussions visant moins le maintien que la progression du pouvoir d'achat.